

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Les serviteurs invisibles de la démocratie participative

Étude des agents publics de la participation au sein des administrations
publiques belges

Jehan Bottin

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade
de Docteur en Sciences Politiques et Sociales
de l'Université catholique de Louvain

Membres du Jury :

Pierre Baudewyns (Université catholique de Louvain), Président

Min Reuchamps (Université catholique de Louvain), Promoteur

Nathalie Schiffino-Leclercq (Université catholique de Louvain), Promotrice

Sébastien Brunet (Université de Liège), Membre du comité d'accompagnement

Alice Mazeaud (Université de La Rochelle), Membre du comité d'accompagnement

Marleen Brans (Katholieke Universiteit Leuven), Membre externe

Résumé

Dans un contexte marqué par une importante mise sous tension des démocraties représentatives contemporaines, l'augmentation de la participation politique des citoyens dans la gestion des affaires publiques est fréquemment présentée comme un remède. C'est ainsi que de nombreux dispositifs participatifs visant à impliquer davantage les citoyens dans les processus décisionnels ont vu le jour, et ce à différents niveaux de pouvoir. Pourtant, ceux-ci peinent encore à produire des résultats transposés en droit. Alors que les dispositifs participatifs commandités par des autorités publiques sont majoritairement organisés par des professionnels de la participation externes à l'administration et engagés pour l'occasion, un nombre croissant d'agents publics est désormais impliqué dans leur organisation. Des services administratifs dédiés à la participation sont même créés. La mise sur pied de tels services au sein des administrations invite celles-ci à changer de paradigme en considérant les citoyens comme de véritables partenaires dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques plutôt que comme des bénéficiaires de service public. Dans cette thèse, nous cherchons à comprendre les effets de ce processus de mise en administration de la participation citoyenne en étudiant les agents publics qui la mettent en œuvre. Pour ce faire, nous répondrons à la double question suivante : Qui sont les agents publics de la participation citoyenne et quelles sont leurs missions ? Comment perçoivent-ils leurs missions et quelles relations entretiennent-ils avec les autres acteurs des processus participatifs (agents publics, élus, citoyens) ?

Proposant une réflexion à partir du cas bruxellois, cette recherche repose sur un corpus de 41 entretiens semi-dirigés, principalement réalisés avec des agents publics chargés de participation citoyenne, et sur des observations participantes. Nos résultats montrent que ces agents portent un engagement militant en faveur de la diffusion des pratiques participatives au sein de leur administration. Le principal blocage qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur fonction est la culture administrative des agents publics avec lesquels ils sont amenés à collaborer. Par ailleurs, les relations qu'entretiennent ces agents avec les élus en charge de la participation sont le moteur du processus de mise en administration de la compétence. Outre ces résultats, cette thèse propose une typologie des agents publics concernés par la participation citoyenne en Belgique et dresse un inventaire des services dédiés à la participation au sein d'administrations communales situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. *In fine*, elle questionne un enjeu démocratique majeur à l'heure où interviennent de profondes mutations politiques dans nos sociétés contemporaines.

Abstract

In the context of the tensions surrounding contemporary representative democracies, participatory mechanisms are being developed to increase citizens' political participation. Despite the proliferation of these mechanisms, their impact on decision-making processes remains limited. This thesis explores the growing role of public officials in the organisation of such systems and in the implementation of their products. Based on 41 semi-structured interviews – mainly with public officials – and on direct observations, this research highlights the incompatibility between the professional administrative culture and the development of citizen participation. In addition, this thesis proposes an original typology of public officials involved in citizen participation in Belgium and an inventory of services dedicated to participation within municipal administrations located in the Brussels-Capital Region.

Key words: participatory democracy, citizen participation, public officials, participation professionals, participation public officials, deliberative democracy.

Remerciements

Cette thèse n'aurait pas pu aboutir sans le concours de mes promoteurs : Min Reuchamps et Nathalie Schiffino-Leclercq. Depuis le début de mes études, il y a plus de dix ans, vous m'avez accompagné dans mon apprentissage de la recherche et de l'enseignement en sciences politiques. Votre rigueur, votre disponibilité et votre bienveillance font de vous des promoteurs idéaux.

Min, je ne pourrais te dire combien j'ai appris en travaillant avec toi pendant ces six premières années de ma vie professionnelle. Nos nombreuses discussions et le regard encourageant que tu as toujours porté sur mon travail m'a permis de progresser alors que je manquais parfois de confiance en moi. Nathalie, merci pour ton soutien sans faille à toutes les étapes de mon parcours, pour tes nombreuses relectures et pour nos discussions lorsque j'avais besoin de structurer mes pensées et mes écrits. J'espère que nous aurons l'occasion de travailler à nouveau ensemble dans les années qui viennent.

Je souhaite ensuite remercier Sébastien Brunet et Alice Mazeaud, membres du comité d'accompagnement de ma thèse, qui, dès le début, ont accepté de m'accompagner dans ce processus. Merci d'avoir toujours été disponibles et enthousiastes pour commenter mon travail et me permettre de l'améliorer. Merci, Sébastien, pour tes précieux conseils aux différentes étapes de mon écriture. Merci, Alice, pour ton accueil chaleureux lors de mon séjour à l'Université de La Rochelle et pour les nombreuses discussions qui m'ont à chaque fois aidé à y voir plus clair et à prendre position dans cette thèse. Je remercie aussi Pierre Baudewyns d'avoir accepté de présider mon jury et de m'avoir soutenu et encouragé de nombreuses manières pendant ces six années de thèse. Merci aussi à Marleen Brans d'avoir rejoint mon jury en fin de parcours, pour y apporter son expertise sur les agents publics.

Cette thèse n'aurait pas pu exister sans les nombreuses rencontres effectuées durant ma récolte de données. Je remercie l'ensemble des agents publics rencontrés et des institutions qui m'ont laissé entrer dans leurs murs pour observer de nombreux dispositifs participatifs. Merci en particulier aux participants du certificat inter-universités en démocratie participative qui m'ont permis de comprendre, au fil des discussions durant les pauses, les défis auxquels ils sont confrontés dans leurs tentatives d'institutionnalisation de la participation citoyenne.

Merci à tous mes collègues de l'UCLouvain, membres de l'institut ISPOLE, des centres de recherche du CESPOL, du CMAP, avec qui j'ai eu le plaisir de travailler pendant ces six ans : Laura, Ramon, Camila, Pierre, Marion, Kimberly, Émilie, Ann, Coline, Colin, Stéphane, Coline, Claudia, Sophie, Myriam et Marie. Merci également aux collègues du certificat inter-universités en démocratie participative qui m'ont accompagné avec beaucoup d'enthousiasme durant les dernières années de ce parcours.

Merci à mes amis : Benjamin, Maximilien, Mathias, David, Nicolas, Hélène, Mathieu, Guillaume, Emmanuelle, Victor, Jonathan, Christoph et tous les autres que j'oublie. Merci en particulier à Benjamin pour ses relectures et son *coaching* durant les derniers mois.

Enfin, merci à mes parents et à Fanny, qui m'ont soutenu jusqu'au bout avec beaucoup d'amour malgré les difficultés et mon indisponibilité durant cette dernière année. Merci en particulier à Fanny pour ses nombreuses relectures. Je n'y serais pas parvenu sans vous.

Table des matières

Résumé	3
Abstract	5
Remerciements	7
Liste des tableaux	15
1. Introduction générale.....	19
2. L'émergence des agents publics de la participation citoyenne	25
2.1. L'émergence des professionnels de la participation.....	28
2.2. Les contours d'un nouveau métier au sein des administrations publiques : les agents publics de la participation	32
2.3. Les attitudes des autres agents publics à l'égard de la participation citoyenne.....	44
2.4. La participation citoyenne : un nouveau paradigme pour les administrations ?.....	63
3. À la rencontre des agents publics de la participation : élucidation méthodologique... 69	
3.1. Un paradigme constructiviste, une démarche qualitative et abductive.....	69
3.2. Une première phase d'entretiens exploratoires et d'observations	72
3.3. Une seconde phase d'entretiens au sein des administrations des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale	79
3.4. Un processus d'analyse des données en deux temps : analyse thématique et création d'une typologie	89
4. La participation citoyenne au sein des administrations belges : état des lieux	93
4.1. La Belgique : un terrain d'étude propice pour étudier la nouvelle « vague participative ».....	93
4.2. <i>La mise en administration</i> de la participation citoyenne au sein des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale	106
5. Qui sont les agents publics de la participation et quelles sont leurs missions ?.....	117
5.1. Une typologie centrée sur les agents publics	117
5.1.1. Un double jeu d'échelle	117
5.2. Quatre profils types d'agents publics de la participation citoyenne.....	118
5.2.1. Le nouveau chargé de participation	119
5.2.2. Le chargé de participation historique.....	122

5.2.3. L'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives.....	124
5.2.4. Le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation	127
5.3. Des missions variées.....	129
6. Les agents publics de la participation	131
6.1. Le métier d'agent public de la participation	133
6.1.2. Un sentiment d'isolement	137
6.2. La relation entre les agents publics de la participation et les autres agents publics : un obstacle à la mise en administration ?.....	139
6.2.1. Le désintérêt pour la participation des autres agents publics : un obstacle ?.....	140
6.2.2. La participation : un enjeu transversal au sein de l'administration.....	151
6.2.3. L'enjeu pour les services dédiés à la participation : maîtriser l'ensemble des dispositifs participatifs initiés au sein de leur administration	156
6.3. La relation entre les agents publics de la participation et les citoyens : des alliés naturels ?... 159	
6.3.1. Des agents en première ligne avec les citoyens	159
6.3.2. Une relation fragile	167
6.3. La relation entre les agents publics de la participation et les élus : le moteur de la mise en administration ?.....	169
6.3.1. Les élus en charge de la participation : des élus pas comme les autres ?	170
6.3.2. Les agents publics de la participation et les autres élus : entre défense de la participation et lutte contre l'instrumentalisation	176
7. La mise en administration de la participation citoyenne : discussion des résultats... 179	
7.1. La culture administrative : une culture professionnelle aux antipodes de la participation ?	180
7.2. Qui pilote la mise en administration de la participation citoyenne ?.....	184
7.3. La participation citoyenne, une compétence locale comme une autre ?.....	187
7.4. La mise en administration de la participation citoyenne contribue-t-elle à la formation d'un réseau de praticiens de la participation ?	189
7.5. La participation citoyenne, un « métier flou » ?	193
7.6. La bureaucratisation de la participation citoyenne : l'échec de la mise en administration au niveau local ?	195
7.7. Les services administratifs dédiés à la participation : la pointe émergée de l'iceberg ?	197
8. Conclusion générale	201
8.1. Résultats.....	201

8.2. Enjeux pour le développement de la mise en administration de la participation et pistes pour les recherches futures	204
Bibliographie.....	211
Annexes	229
Annexe 1. Tableau récapitulatif des entretiens.....	229
Annexe 2. Arbre thématique : typologie des agents publics de la participation.....	232
Annexe 3. Arbre thématique simplifié : les interactions des agents publics de la participation	233

Liste des tableaux

Tableau 2.1. L'échelle de la participation.....	26
Tableau 2.2. Typologies des professionnels de la participation (et agents publics)	35
Tableau 2.3. Lien entre les caractéristiques personnelles des agents publics et leur attitude à l'égard de la participation citoyenne.....	48
Tableau 2.4. Lien entre les caractéristiques des dispositifs participatifs et l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne	51
Tableau 2.5. Lien entre la structure et la culture institutionnelle des administrations et l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne.....	54
Tableau 2.6. Lien entre la culture politico-administrative et l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne	56
Tableau 2.7. Évolution du rôle des agents publics dans l'administration bureaucratique, la Nouvelle Gestion Publique et le Nouveau Service Public	63
Tableau 2.8. Entretiens avec les agents publics du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (par ordre chronologique).....	74
Tableau 3.9. Guide d'entretien – Agents publics impliqués dans le processus « Make your Brussels Mobility »	75
Tableau 3.10. Entretiens avec des observateurs de la mise en administration de la participation citoyenne en Belgique (par ordre chronologique).....	75
Tableau 3.11. Entretiens avec des agents publics chargés de participation au sein d'administrations fédérales et régionales (par ordre chronologique).....	77
Tableau 3.12. Entretiens avec les chargés de participation citoyenne des administrations communales de la Région de Bruxelles-Capitale (par ordre chronologique)	81
Tableau 3.13. Guide d'entretien avec les chargés de participation citoyenne au sein des administrations communales de la Région de Bruxelles-Capitale	82
Tableau 4.14. Un mini-public mis en place par le pouvoir exécutif : des OGM au champ.....	94
Tableau 4.15. Un mini-public mis en place par le pouvoir exécutif : Panel citoyen sur les enjeux du vieillissement.....	95
Tableau 4.16. Extraits de déclarations de politique générale en matière de participation	99
Tableau 4.17. Extraits de déclarations de politique générale locales en matière de participation	102
Tableau 4.18. Extrait de fiche de poste : gestionnaire de projets en innovation et participation citoyennes pour le département Citoyenneté à Ixelles	104

Tableau 4.19. Les services dédiés à la participation citoyenne dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale.....	107
Tableau 5.20. Encadré biographique.....	121
Tableau 5.21. Encadré biographique.....	123
Tableau 5.22. Encadrés biographiques.....	126
Tableau 5.23. Encadrés biographiques.....	128
Tableau 5.24. Quatre profils types d’agents publics de la participation en Belgique	130
Tableau 8.25. Recommandations à destination des praticiens	207

1. Introduction générale

Mes collègues, ils étaient là : c'est quoi ce truc [le service participation] ? Depuis quand on demande l'avis aux gens ? On sait quand même mieux qu'eux où il faut placer un banc...

Ces propos sont ceux de Mélissa¹, chargée de participation citoyenne au sein d'une administration communale bruxelloise. Lorsqu'elle accède à ce poste, elle est convaincue qu'elle va pouvoir contribuer à rapprocher les citoyens de leur administration communale à travers la mise en place de dispositifs leur permettant de participer à la construction des politiques publiques locales. Dans les premiers mois de son engagement au sein de ce nouveau service administratif entièrement dédié à la participation citoyenne, elle découvre que certains agents publics issus d'autres services avec lesquels elle doit collaborer sont particulièrement hostiles à la participation des citoyens dans les affaires publiques et n'accepteront pas de l'aider dans l'accomplissement de ses tâches. Si les travaux portant sur la participation citoyenne se multiplient, l'étude des agents publics impliqués dans les dispositifs participatifs reste largement à l'angle mort des recherches actuelles. Pourtant, un nombre croissant d'administrations publiques organisent des dispositifs participatifs et engagent des agents publics chargés de les organiser et d'en faire le suivi.

Dans un contexte où la prise en compte des dispositifs participatifs dans l'action publique reste aujourd'hui limitée et dépendante du contexte politico-administratif dans lequel ils s'insèrent, l'organisation de dispositifs participatifs par les administrations publiques pourrait permettre une meilleure intégration de ces dispositifs dans le système politique. Cette thèse est la première recherche prenant pour objet spécifiquement les agents publics impliqués dans des dispositifs participatifs. Outre le fait qu'ils soient peu étudiés par la littérature, le rôle joué par les agents publics de la participation au sein des dispositifs participatifs est dans de nombreux cas peu visible, pourtant, nous cherchons à mettre en évidence que dans certaines circonstances ces agents pourraient être de fidèles serviteurs des dispositifs participatifs, notamment pour en assurer le suivi à l'intérieur de l'administration. Cette question renvoie également au rôle du service public dans les processus démocratiques, en questionnant les conditions dans lesquels les services publics peuvent concevoir et mettre en œuvre des dispositifs visant à produire des

¹ Prénom d'emprunt

effets directs en termes de politiques publiques. Cette thèse part de ce questionnement de départ : les agents publics de la participation seraient-ils des serviteurs invisibles de la participation ?

Dans un contexte de « crise de la démocratie » (Papadopoulos, 2013) ou de « malaise démocratique » (Newton & Geissel, 2012), l'augmentation de la participation politique des citoyens dans la gestion des affaires publiques est présentée par plusieurs chercheurs comme une solution (Barber 2003; Pateman 2012). C'est ainsi que de nombreux dispositifs participatifs visant à rencontrer cet objectif sont organisés partout dans le monde (principalement dans les régimes politiques démocratiques) à l'initiative d'acteurs privés et publics (Font et al., 2014; Smith, 2009). Pourtant, malgré la multiplication de tels dispositifs, la prise en compte de leurs résultats dans l'action publique reste limitée et dépendante du contexte (Bherer et al., 2016; Michels & De Graaf, 2017). Les premiers dispositifs participatifs mis en place par des administrations publiques sont principalement organisés par des professionnels de la participation engagés pour l'occasion : ceux-ci participent aux réunions de préparation, organisent l'évènement, l'évaluent puis disparaissent. Au fur et à mesure des dispositifs que les administrations mettent en place, elles proposent à certains agents publics de contribuer à l'organisation de ceux-ci. Progressivement, les agents publics deviennent alors des acteurs incontournables des processus participatifs. Leur connaissance des rouages internes de l'administration leur donne toutefois un avantage par rapport aux professionnels de la participation externes à l'administration dans l'exercice de ces tâches. Leur statut d'acteurs à l'intérieur des administrations est également précieux pour assurer le suivi des produits de la participation. Ce mouvement d'implication des agents publics dans les dispositifs participatifs sera encore accentué par la création, principalement au niveau local, de services administratifs dédiés à la participation citoyenne. Dans cette thèse, nous cherchons à comprendre les effets de ce processus de mise en administration de la participation citoyenne en étudiant les agents publics qui la mettent en œuvre.

La création de services dédiés à la participation au sein des administrations invite celles-ci à considérer les citoyens comme des partenaires dans la construction et la mise en œuvre des politiques plutôt que comme des bénéficiaires de service public (Kathi & Cooper, 2005). Certains travaux mettent en effet en évidence qu'à défaut d'opérer ce changement dans leurs pratiques, la mise en œuvre de dispositifs participatifs est vouée à l'échec (King et al., 1998). Les agents publics chargés de participation, conscients de cet enjeu, pourraient-ils devenir des militants en faveur de la diffusion des pratiques participatives au sein de leur administration

publique ? Afin d'éclairer cette question, nous répondrons à la double question suivante : *Qui sont les agents publics de la participation citoyenne et quelles sont leurs missions ? Comment perçoivent-ils leurs missions et quelles relations entretiennent-ils avec les autres acteurs des processus participatifs (agents publics, élus, citoyens) ?*

Pour répondre à cette question, nous réalisons des entretiens semi-dirigés en deux temps. Dans une première phase, nous rencontrons des agents publics concernés par la participation citoyenne dans des administrations situées à tous les niveaux de gouvernement. Nous rencontrons également des praticiens, experts, opérateurs et observateurs du « marché » de la démocratie participative en Belgique. L'objectif de ces entretiens est de comprendre l'étendue du phénomène de mise en administration de la participation citoyenne en Belgique. Dans un second temps, nous réalisons des entretiens semi-dirigés avec les agents publics chargés de participation des administrations communales situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ces entretiens visent à mieux appréhender les défis rencontrés par les personnes chargées de participation citoyenne dans l'exercice de leurs fonctions, et à décrire les relations qu'ils entretiennent avec les autres acteurs des processus participatifs. Au total, 41 entretiens semi-dirigés sont menés. En outre, des observations participantes sont réalisées à différentes occasions : lors de dispositifs participatifs variés, lors de formations en matière de participation destinées à des agents publics ou encore lors d'un jury de recrutement pour un poste de chargé de participation citoyenne. À partir de ce matériau d'enquête, nous présentons nos résultats en trois temps. Tout d'abord, nous présentons le phénomène de la mise en administration dans les dix-neuf communes situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ensuite, à partir des entretiens réalisés avec des agents publics situés à tous les niveaux de gouvernement, nous proposons une typologie originale des agents publics concernés par la participation citoyenne en Belgique. Enfin, nous rentrons au cœur de la fonction de chargé de participation citoyenne en mettant en évidence les obstacles qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions et en décrivant les interactions qu'ils entretiennent avec les autres acteurs impliqués dans des dispositifs participatifs.

Huit chapitres structurent la présente recherche, cette introduction en constitue le premier. Le second chapitre est consacré à l'étude de la participation citoyenne en tant que réponse apportée dans un contexte de mise sous tension des régimes représentatifs contemporains. Nous mettons en évidence que la diffusion de la participation citoyenne a été accompagnée d'une professionnalisation des acteurs qui la mettent en œuvre et de l'apparition d'un nouveau métier : celui des professionnels de la participation. Nous décrivons le profil de ces acteurs, les

interactions qu'ils nouent avec les autres acteurs des dispositifs participatifs et la manière dont ils s'insèrent dans ce nouveau « marché » de la démocratie participative. Dans une section suivante, nous revenons sur les travaux qui éclairent la présence des agents publics de la participation dans différents contextes politiques. Ceux-ci mettent au jour les tâches réalisées par ces agents publics et le rôle qu'ils jouent dans les différentes étapes des dispositifs participatifs. Dans la section suivante, nous passons en revue les recherches ayant étudié les différents types d'attitudes adoptées par les agents publics de la participation à l'égard des processus participatifs. Enfin, nous revenons sur l'évolution des paradigmes administratifs qui éclairent le rôle des agents publics à l'égard des citoyens afin d'examiner par la suite leur compatibilité avec le mouvement de mise en administration de la participation citoyenne.

Dans le troisième chapitre, nous présentons le dispositif épistémologique et méthodologique de la présente recherche. Nous commençons par présenter la posture épistémologique interprétativiste et constructiviste adoptée dans cette thèse. Après quoi, nous revenons sur la nature qualitative et abductive de notre démarche. Nous présentons les deux phases de notre collecte de données, composées principalement d'entretiens semi-dirigés. La première phase porte sur des entretiens réalisés avec des agents publics concernés par la participation citoyenne à tous les niveaux de pouvoir en Belgique. La seconde phase porte sur des entretiens réalisés avec des agents publics chargés de participation citoyenne qui travaillent au sein des administrations communales localisées en Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, nous revenons sur la manière dont nous avons analysé ces données, à l'aide d'une analyse thématique. La manière selon laquelle sont mobilisées les observations participantes est également explicitée.

Dans le quatrième chapitre, nous revenons sur le développement de la participation citoyenne en Belgique, en retraçant les différents événements marquants de ce processus encore à l'œuvre aujourd'hui. Nous y présentons notamment une recherche à laquelle nous avons contribué qui permet de mesurer l'ampleur du déploiement des dispositifs participatifs dans le pays. Ensuite, nous revenons sur les modalités de la mise en administration de la participation dans les dix-neuf communes situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Nous exposons les caractéristiques des services dédiés à la participation dans chacune de ces communes, en mettant en évidence le contexte politico-administratif dans lequel ce service s'insère.

Dans le cinquième chapitre, nous dressons une typologie des agents publics concernés par la participation citoyenne à partir de l'analyse des données récoltées auprès des agents publics

belges concernés par la participation citoyenne à tous les niveaux de pouvoir. Les quatre profils qui se dégagent sont le « nouveau » chargé de participation, le chargé de participation « historique », l'agent public ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives et le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation. Ces idéaux types permettent de présenter les profils de l'ensemble des agents publics concernés par la participation citoyenne et sa mise en administration en Belgique.

Dans le sixième chapitre, nous présentons le résultat de notre analyse thématique portant spécifiquement sur les chargés de participation citoyenne qui travaillent au sein des administrations communales situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Nous présentons d'abord ce métier de chargé de participation citoyenne en soulignant les défis qui pèsent sur ces agents. Ensuite, nous analysons la relation de ces agents avec les autres acteurs des dispositifs participatifs. Tout d'abord, nous décortiquons la relation des agents publics de la participation avec les autres agents de l'administration en mettant en évidence que l'attitude adoptée par ces autres agents est un obstacle majeur au processus de mise en administration de la participation. Ensuite, nous revenons sur les relations entretenues par les agents publics et les citoyens. Nous mettons en évidence que ces agents, même s'ils peuvent parfois occuper un rôle d'agent de première ligne, sont principalement en contact avec les citoyens à travers les dispositifs participatifs qu'ils organisent. Nous revenons sur le rôle de personne de contact joué par les agents publics de la participation dans le cadre des dispositifs, mais aussi sur les défis générés par leurs relations avec les atypiques. Enfin, nous éclairons la relation entretenue par les agents publics de la participation avec les élus, en distinguant les élus titulaires de la compétence de la participation citoyenne et les autres. Nous montrons combien la relation des agents avec les élus, et en particulier les élus compétents en matière de participation, est le moteur de la mise en administration de la participation citoyenne.

Dans le septième chapitre, nous discutons les résultats présentés dans les trois chapitres précédents au regard de la littérature portant sur l'objet d'étude. Ce chapitre est subdivisé en trois questions : (i) la culture administrative est-elle compatible avec la participation ? (ii) Qui pilote la participation ? (iii) La participation est-elle une compétence comme une autre ? Nous élargissons ensuite cette analyse à partir de quatre réflexions complémentaires (7.4) la mise en administration de la participation citoyenne contribue-t-elle à la formation d'un réseau de praticiens de la participation ? (7.5.) Quelles sont les spécificités du métier d'agent public de la participation par rapport aux autres « métiers flous » ? (7.6.) Comment expliquer le

développement du phénomène de bureaucratisation de la participation citoyenne au niveau local ? (7.7.) Les services administratifs dédiés à la participation forment-ils la pointe émergée de l'iceberg d'un changement plus profond des administrations publiques ?

Enfin, notre conclusion générale synthétise notre démarche et nos résultats, en résumant la contribution de cette thèse sur le sujet de la mise en administration de la participation. Elle revient sur les enjeux qu'elle soulève et ouvre un agenda de recherche.

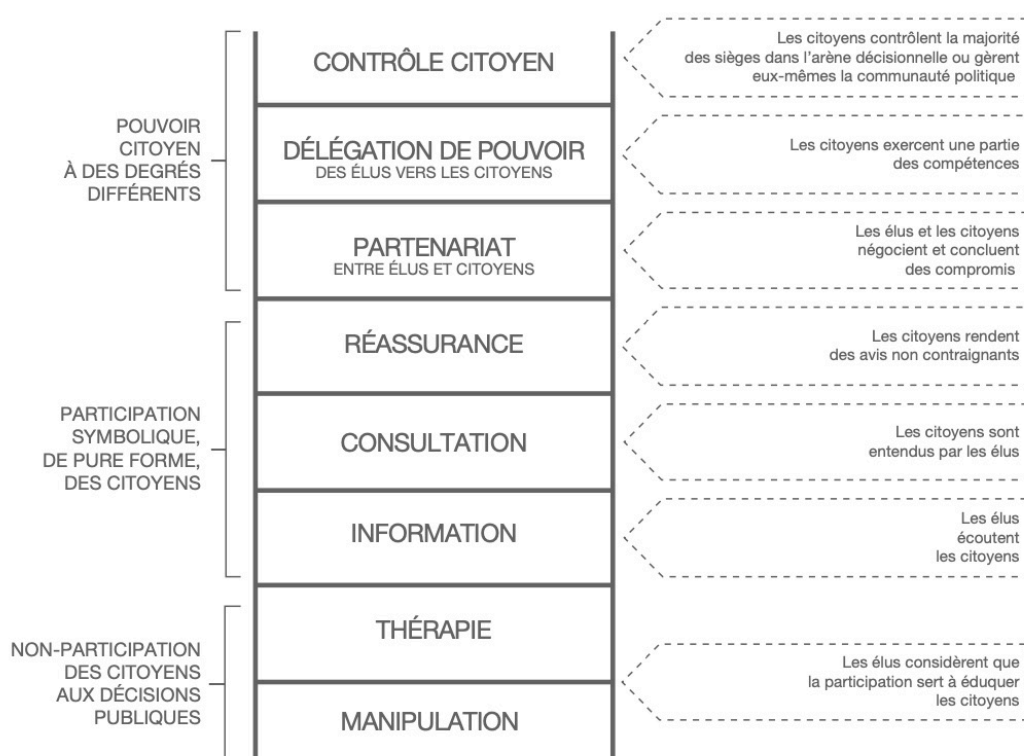
2. L'émergence des agents publics de la participation citoyenne

L'émergence des agents publics de la participation citoyenne est à replacer dans le contexte des transformations des régimes politiques représentatifs en Occident, parfois également qualifiées de « crises de la démocratie » (Papadopoulos, 2013) ou de « malaise démocratique » (Newton & Geissel, 2012). Depuis la fin du siècle dernier, la confiance placée par les citoyens dans les institutions représentatives ainsi que dans leurs représentants élus diminue en effet de façon significative (Dalton, 2019; Norris, 2011; Rosanvallon, 2006). Au-delà des enquêtes d'opinion qui permettent de mesurer directement l'attitude des citoyens à l'égard de la démocratie, plusieurs indicateurs traduisent cette perte de confiance (Caluwaerts et al., 2017). Citons, entre autres, l'abstention électorale croissante dans bon nombre d'États démocratiques (Hay, 2007), le déclin de l'adhésion ainsi que l'identification aux partis politiques (Inglehart, 1997; Norris, 2011) ou encore le vote en faveur des formations populistes ou antisystèmes (Kriesi & Pappas, 2016). Face à ce constat, plusieurs scénarios se dessinent pour envisager l'avenir et réconcilier les citoyens avec la gouvernance de leur cité (Sintomer, 2017). Parmi ces scénarios, la démocratie participative occupe une place particulière dans la littérature. L'objectif de ce modèle de démocratie est d'augmenter la participation politique des citoyens dans la gestion des affaires publiques, au-delà du traditionnel acte de voter à échéances régulières (Barber 2003 ; Pateman 2012). Dans la même lignée, d'autres travaux vont plus loin en suggérant que la légitimité des régimes politiques doit être concrétisée autour de la notion de délibération (Chambers, 2003). Pour les partisans de ce courant, les décisions publiques doivent être prises « par la délibération publique de ses membres » (Cohen 1989, p. 17, notre traduction), c'est-à-dire par l'échange d'arguments plutôt que par l'agrégation des préférences individuelles à travers le vote.

Bien qu'ils soient fréquemment utilisés comme synonymes, les concepts de démocratie participative et de démocratie délibérative renvoient donc à deux réalités distinctes (Sintomer, 2011). Dans la présente recherche, les dispositifs participatifs et délibératifs occupent une place secondaire, car ils nous donnent l'occasion d'étudier les agents publics de la participation qui les conçoivent, les organisent, les évaluent et en assurent le suivi. Par conséquent, nous utiliserons systématiquement le terme générique de « dispositif participatif » pour désigner chacun de ces processus. Un dispositif participatif est une « procédure officiellement mise en

œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans le but d’associer tout ou partie d’un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d’en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d’action publique » (Gourgues, 2013, p.13). Ces dispositifs portent de nombreux noms : mini-publics, budgets participatifs, sondages délibératifs, assemblées citoyennes (Van Damme et al., 2017), et se multiplient à tous les niveaux de pouvoir (Font et al., 2014; Smith, 2009).

Tableau 2.1. L'échelle de la participation



Source : élaboration des auteurs à partir de Arnstein (1969 : 217).

Source : Schiffino et al., 2022, p. 481

Plusieurs auteurs ont proposé différents outils théoriques permettant de classer les dispositifs participatifs en différents seuils selon le niveau de participation qu'ils promeuvent. À cet égard, l'échelle proposée en 1969 par Arnstein et communément appelée « l'échelle de la participation » classe les dispositifs en huit niveaux, de la non-participation (manipulation et thérapie) au pouvoir des citoyens (partenariat, délégation de pouvoir et contrôle citoyen) en passant par la participation symbolique (information, consultation, réassurance). À la suite d'Arnstein, de nombreux autres auteurs ont proposé des outils permettant d'analyser les dispositifs sans pour autant les classer selon leur degré de participation des citoyens.

Après avoir défini les concepts de départ qui permettront de décrire notre objet de recherche, les prochaines sections sont consacrées à la revue de la littérature. Cette revue de la littérature est réalisée à partir d'une méthode exploratoire de type *scoping review* (Levac et al., 2010; Jacob et al., 2018). À partir de l'identification initiale de ressources-clés, nous avons consulté de manière successive les références citées dans ces sources ainsi que les revues scientifiques dans lesquels elles ont été publiées. De même, les travaux ultérieurs qui y faisaient référence ont été consultés. Cette approche permet de cartographier la littérature scientifique pertinente pour traiter notre objet d'étude tout en permettant une flexibilité.

Alors que ce thème est longtemps resté à l'angle mort des travaux portant sur la participation citoyenne, plusieurs recherches récentes se sont intéressées aux opérateurs de la participation citoyenne, en se focalisant d'abord sur les professionnels travaillant en dehors des administrations publiques, à savoir les consultants et les acteurs associatifs (Bherer et al., 2017a; Christensen, 2020; Martinez-Palacios, 2021; Mazeaud & Nonjon, 2018). Ces travaux mettent en évidence que la diffusion de la participation citoyenne a été accompagnée d'une professionnalisation des acteurs qui la mettent en œuvre et de l'apparition d'une nouvelle catégorie socioprofessionnelle : les professionnels de la participation. Dans la section suivante, nous décrivons les travaux ayant entrepris d'étudier les profils de ces nouveaux professionnels en mettant en évidence les interactions qu'ils entretiennent avec les autres acteurs qui gravitent autour des dispositifs participatifs. Parallèlement à la professionnalisation des consultants privés en matière de participation citoyenne, un nombre croissant d'administrations a également entrepris de créer des postes d'agents publics chargés de participation citoyenne. Dans la troisième section, nous présentons les recherches qui éclairent la présence des agents publics de la participation dans différents contextes politiques. Nous mettons en évidence les tâches qu'ils réalisent et le rôle qu'ils jouent dans ces processus au moment de leur conception, de leur mise en œuvre et de leur suivi. Ces travaux mettent en lumière le fait que l'intégration de l'expertise participative au sein des administrations publiques s'opère selon une double dynamique de diffusion et de spécialisation (Gourgues et al., 2021) qui nous conduit à distinguer deux types d'agents : les « agents publics de la participation » et les « agents sectoriels », soit ceux qui ont la charge d'une politique sectorielle et qui sont impactés par la mise en œuvre d'un dispositif. Cette thèse porte spécifiquement sur le premier groupe que nous appelons les agents publics de la participation. Ces agents sont des agents publics dont la mission est de concevoir et d'organiser les dispositifs participatifs. Dans ce chapitre, nous mettons en évidence que ces agents publics de la participation, alors qu'ils sont sous-étudiés

par rapport aux autres acteurs, sont en réalité des acteurs clés qu'il convient d'étudier plus avant. En effet, leur travail à l'intérieur des administrations est déterminant afin de permettre la prise en compte des résultats de la participation citoyenne au sein de leur administration (Liao & Schachter, 2018; Yang & Callahan, 2007). Plus largement, ces agents publics contribuent également à un mouvement plus général de transformation des administrations publiques par la participation. Dans une quatrième section, nous mettrons en évidence les différents types d'attitudes adoptées par les agents publics de la participation à l'égard des processus participatifs. Enfin, dans la cinquième section, nous reviendrons sur l'évolution des paradigmes administratifs qui éclairent le rôle des agents publics à l'égard des citoyens afin d'examiner leur compatibilité avec la dynamique de mise en administration de la participation citoyenne.

2.1. L'émergence des professionnels de la participation

Alors que ce thème est longtemps resté à l'angle mort des travaux portant sur la participation citoyenne, plusieurs recherches récentes ont été consacrées aux opérateurs de la participation citoyenne, en s'intéressant d'abord aux professionnels travaillant en dehors des administrations publiques, les consultants et les acteurs associatifs, puis aux agents publics (Bherer et al., 2017a; Christensen, 2020; Martinez-Palacios, 2021; Mazeaud & Nonjon, 2018). Ces travaux ont mis en évidence que la diffusion de la participation citoyenne a été accompagnée d'une professionnalisation des acteurs qui la mettent en œuvre. C'est ainsi qu'une nouvelle catégorie socioprofessionnelle apparaît : les professionnels de la participation. Un professionnel de la participation est « un individu travaillant dans le secteur public ou privé qui est payé pour créer, mettre en place et/ou faciliter des dispositifs participatifs » (Bherer et al., 2017a, p. 1 notre traduction; Chilvers, 2013; Lee, 2015; Moore, 2012). Les professionnels de la participation disposent de ressources et de compétences particulières en matière de participation citoyenne et se spécialisent dans la conception, l'organisation et l'animation de dispositifs participatifs (Bherer et al., 2017a). Dans cette section, nous étudions la professionnalisation des acteurs de la participation citoyenne du secteur privé.

Le premier constat qui ressort de l'analyse de cette littérature est que les professionnels de la participation sont restés, jusqu'à une période récente, relativement moins étudiés que les citoyens et élus commanditaires² de ces dispositifs participatifs (Bherer et al., 2017; Chilvers,

² Bien que les commanditaires des dispositifs participatifs soient le plus fréquemment des élus, il arrive que certains commanditaires soient des agents publics. Dans ce cas, ceux-ci cumulent les rôles d'opérateurs et de commanditaires des dispositifs participatifs.

2008; Hendriks & Carson, 2008; Mazeaud, 2012; Nonjon, 2005; Cooper & Smith, 2012). Ces travaux entreprennent d'étudier le rôle des professionnels de la participation dans le succès ou l'échec de dispositifs participatifs. Signe d'un champ scientifique et professionnel peu stabilisé, ces individus portent différents noms : scribes (Escobar, 2014), facilitateurs (Moore, 2012), praticiens de l'engagement public (Lee, 2014), organisateurs délibératifs (Hendriks & Carson, 2008), praticiens de la délibération (Forester, 1999). Les termes employés pour les désigner révèlent la variété des dispositifs concernés et la place, centrale ou périphérique, reconnue à ces opérateurs au sein de ceux-ci. Dans cette section, nous passons en revue l'ensemble des travaux ayant étudié spécifiquement l'émergence des professionnels de la participation. Ces travaux analysent l'émergence de ces acteurs dans des contextes politiques et institutionnels variés en utilisant des méthodes tantôt qualitatives, tantôt quantitatives. Dans un premier temps, nous abordons l'ensemble de ces travaux afin de construire une vision d'ensemble de la littérature existante sur ce sujet. Dans un second temps, lors de la discussion, nous reprendrons les caractéristiques des professionnels de la participation présentées dans la littérature qui sont partagées par les acteurs rencontrés dans le cadre de notre recherche.

Pour Hendriks et Carson (2008), la démocratie délibérative³ est devenue un véritable marché dans lequel se rencontrent une offre et une demande en matière de « produits participatifs ». La demande est générée par les institutions et groupes d'intérêts qui souhaitent consulter les citoyens. L'offre est composée de sociétés privées qui vendent des « produits participatifs » couvrant le design des processus, leur opérationnalisation (en ce compris leur facilitation) et leur évaluation. Les autrices réalisent dans cette étude une analyse des profils des professionnels de la délibération en Australie. Elles nuancent leur propos en soulignant que ces professionnels forment une « communauté de pratiques » (Hendriks & Carson, 2008, p. 304) plutôt qu'un véritable marché, tant les perspectives des acteurs peuvent varier. Elles décrivent comment cette communauté d'entrepreneurs de la démocratie délibérative parvient à diffuser, à travers ses activités, l'idée selon laquelle l'implication des citoyens dans le débat public permet d'améliorer les processus de décisions publiques. Enfin, elles mettent en avant le risque que les valeurs sous-jacentes au développement de ces dispositifs ne soient diluées par la dimension entrepreneuriale de cette activité et ses implications, comme la compétition entre acteurs. En France également, Mazeaud & Nonjon (2018) décrivent l'émergence d'un « marché de la

³ Dans cet état de l'art, nous reprenons les termes exacts utilisés par ces travaux, qui parlent tantôt de démocratie participative, tantôt de démocratie délibérative.

démocratie participative » et retracent l'évolution du profil des professionnels de la participation (Nonjon, 2005). Ces travaux mettent en évidence que les premiers consultants en matière de participation citoyenne sont des acteurs au profil militant. Ceux-ci sont notamment issus des secteurs de l'aide sociale ou de l'éducation populaire. Au fur et à mesure du développement de la démocratie participative et face à l'accroissement de la demande publique en matière de participation, de nouveaux acteurs issus d'autres secteurs intègrent le « marché ». C'est ainsi que des consultants issus des domaines de l'architecture, de l'urbanisme, de la communication, de la consultance ou du marketing commencent à proposer des services de consultance en matière de participation. Face à la concurrence de ces nouveaux acteurs, les acteurs historiques sont poussés à convertir leurs pratiques militantes en savoir-faire professionnel. Les autrices montrent que cette stratégie, censée pouvoir les maintenir comme acteurs centraux, conduit en réalité à faciliter l'entrée des nouveaux acteurs sur le marché. En effet, ces acteurs historiques ont des difficultés à s'adapter à la technicisation et à l'institutionnalisation des processus participatifs. Pour ces acteurs historiques qui résistent au sein du marché de la participation, l'origine militante ou « l'authenticité » de leur activité est devenue une véritable stratégie de démarcation par rapport aux autres acteurs issus du secteur privé (Nonjon, 2005). Si l'augmentation rapide de la demande en matière de processus participatifs et de l'offre de services en matière de participation est présentée comme un tournant dans la plupart des démocraties occidentales (Hendriks & Carson, 2008; Mazeaud & Nonjon, 2018), les dynamiques de professionnalisation de la participation citoyenne varient fortement d'un État à un autre. À titre d'exemple, certains États connaissent une montée en puissance d'une offre de participation issue majoritairement du secteur privé ou associatif tandis que d'autres voient l'émergence d'une importante offre publique de participation diminuant mécaniquement le nombre d'acteurs privés actifs dans ce domaine (Bherer et al., 2017a; Mazeaud & Nonjon, 2017, 2018). De même, les caractéristiques et approches des groupes socioprofessionnels des professionnels de la participation varient énormément selon les contextes nationaux. Comme nous le verrons ci-après, Clark (2018) et Nabatchi (2010b) montrent d'ailleurs que l'attitude des agents publics à l'égard de la participation est dépendante de la perception qu'ils ont de la manière dont un système politique réagit à la participation citoyenne, avec de grandes différences entre les États (Andrews & de Vries, 2007; de Vries, 2005). Dans le quatrième chapitre de cette thèse, nous mettrons en évidence les grandes étapes du développement de la démocratie participative en Belgique, en abordant également le processus de professionnalisation des acteurs qui y participent en Belgique.

Certains travaux cherchent à comprendre quel est le sens que les praticiens de la participation citoyenne donnent à leur activité. C'est le cas des travaux de Cooper et Smith (2012), qui traitent cette question dans une recherche comparative entre l'Allemagne et le Royaume-Uni. Leurs résultats montrent que l'une des valeurs défendues par ces professionnels est la lutte en faveur de l'égalité politique des citoyens. Pour ces praticiens de l'engagement public, le rôle d'organisateur et de facilitateur de dispositifs participatifs, exercé avec rigueur, contribue à améliorer l'égalité politique en permettant la participation de publics à qui la parole est rarement donnée. Ils insistent en particulier sur le rôle qu'ils jouent à l'occasion de la facilitation des dispositifs, en veillant à ce que tous les participants aient l'opportunité d'exprimer leur point de vue de manière équitable, même s'ils ne sont pas familiers avec les codes de la prise de parole en public. Ils mentionnent leur difficulté à parvenir à cet objectif et confient se sentir démunis face à l'auto-exclusion ou au refus de participer de certains groupes sociaux. Cooper et Smith (2012) soulignent également que les professionnels de la participation ont des difficultés à mettre en œuvre des dispositifs participatifs dans certaines administrations publiques, lorsque celles-ci ont une culture organisationnelle forte et peu ouverte aux pratiques en matière de participation citoyenne (Cooper & Smith, 2012). Des administrations publiques auraient tendance à considérer les événements participatifs comme des événements ponctuels sans impact sur les processus décisionnels tandis que d'autres seraient plus ouverts à ce que de tels dispositifs nourrissent leur travail. Ainsi, de nombreux professionnels de la participation classent les administrations publiques, à partir de leur expérience avec celles-ci, selon leur degré d'ouverture à l'égard de processus participatifs. Cette ouverture pouvant être présente antérieurement à l'organisation d'un processus participatif, mais également advenir grâce à l'occasion du processus participatif lui-même (Cooper & Smith, 2012).

Travaillant sur les professionnels de la participation au Royaume-Uni, Chilvers (2013) a notamment mis en évidence quatre fonctions assignées aux professionnels de la participation citoyenne : (i) fonction d'orchestration des dispositifs, (ii) fonction de mise en œuvre, (iii) fonction de coordination, (iv) fonction d'étude, de débriefing et de suivi. C'est dans leurs interactions avec l'ensemble des acteurs qui gravitent autour des dispositifs participatifs (commanditaires, participants, groupes de pression souhaitant influencer le processus, agents publics, médias) que les professionnels de la participation acquièrent une place stratégique en leur sein. Comme l'indiquent Bherer et al. (2017, p. 2, notre traduction), leur rôle de pivots « leur permet de construire des ponts entre les différentes arènes de participation citoyenne ». Selon la précision de la commande qui leur est faite par le commanditaire, le rôle

des professionnels de la participation commence fréquemment par la conception de l'outil participatif qui sera utilisé (Hendriks & Carson, 2008). Dans ce cadre, ils sont amenés à devoir coconstruire ou négocier avec les commanditaires des dispositifs participatifs les modalités de déroulement de ceux-ci. Leur connaissance du réseau participationniste et des tensions existantes entre les différents acteurs au sein d'un système politique fait d'eux des acteurs extrêmement bien informés et influents. En effet, leurs expériences, compétences et réseaux leur donnent une supériorité leur permettant ainsi d'orienter plus ou moins fortement les choix stratégiques des commanditaires avec lesquels ils travaillent.

En bref, l'augmentation de la demande en matière de participation citoyenne a contribué à la professionnalisation des acteurs qui la mettent en œuvre. Les travaux mentionnés montrent la diversité des profils concernés par cette professionnalisation. Avec, d'un côté, des acteurs associatifs historiquement actifs en matière de participation, qui considèrent que la finalité de la participation est de transformer la société et, d'un autre côté, des acteurs au profil plus entrepreneurial engagés sur les méthodes et techniques de la participation. Toutefois, ils suggèrent aussi que, indépendamment de leur profil, les professionnels de la participation jouent un rôle de « pivots » au sein des dispositifs participatifs, qui leur donnent une influence importante dans la conception et la mise en œuvre de ceux-ci. Dans ces travaux portant sur les professionnels de la participation, les administrations et leurs agents publics sont fréquemment considérés comme des commanditaires ou des clients. Pourtant, un nombre croissant d'agents publics est concerné par cette dynamique de professionnalisation de la participation citoyenne. La section suivante est consacrée à la littérature relative aux agents publics actifs en matière de participation. Elle propose de mettre en évidence les caractéristiques de ces acteurs et les missions qu'ils accomplissent dans le cadre des dispositifs participatifs.

2.2. Les contours d'un nouveau métier au sein des administrations publiques : les agents publics de la participation

Parallèlement à la professionnalisation des consultants privés en matière de participation citoyenne, un nombre croissant d'administrations a entrepris de créer des postes d'agents publics chargés de participation citoyenne. Dans certains cas, ces administrations créent également un service dédié à la participation citoyenne. Ce processus est qualifié de « mise en

administration » de la participation (Mazeaud et al., 2022)⁴. Plusieurs recherches éclairent la présence des agents publics de la participation et les tâches qu'ils réalisent dans différents contextes nationaux : en Allemagne (Cooper & Smith, 2012), en Australie (Christensen, 2020), au Brésil (Sa Vilas Boas, 2020), en Espagne (Martinez-Palacios, 2021), aux États-Unis (Lee, 2015), en Finlande (Puustinen et al., 2017), en France (Gourgues, 2012; Mazeaud, 2012b; Mazeaud & Nonjon, 2018), en Italie (Lewanski & Ravazzi, 2017), au Québec (Bherer et al., 2017a; McMullin, 2020) ou encore au Royaume-Uni (Chilvers, 2013; Cooper & Smith, 2012; Escobar, 2013, 2017). Il en ressort que l'intégration d'une expertise participative au sein des administrations publiques s'est opérée selon une double dynamique de diffusion et de spécialisation (Gourgues et al., 2021) qui nous conduit à distinguer deux types d'agents : les agents dont la mission est de concevoir et d'organiser les dispositifs participatifs, et ceux qui ont la charge d'une politique sectorielle et qui sont impactés par la mise en œuvre d'un dispositif. Les premiers sont les agents publics affectés de manière principale à des tâches liées à l'organisation de dispositifs participatifs ou à la promotion de ceux-ci au sein de leur administration. Les seconds, qui sont bien plus nombreux, sont les agents publics qui voient leur travail impacté par l'organisation de dispositifs participatifs et délibératifs au sein de leur administration, sans les avoir organisés eux-mêmes. Pour ces agents, les produits participatifs sont une nouvelle source d'information, mais aussi de stress à intégrer (ou non) dans leurs activités quotidiennes. Il s'agit de la première catégorie d'agents, les spécialistes de la participation, que nous désignons par la suite comme « agents publics de la participation⁵ ».

L'existence de ces agents publics de la participation a principalement été identifiée dans les collectivités locales, où l'on peut estimer que se trouvent environ trois quarts d'entre eux (Christensen, 2020; Mazeaud & Nonjon, 2018). Dans certains cas, des services administratifs entièrement consacrés à la participation sont créés pour y accueillir ces nouveaux agents spécialisés. Dans d'autres cas, ils sont intégrés dans un service existant. Le choix politique de créer un service dédié à la participation citoyenne ou d'intégrer la compétence de la participation citoyenne (et les éventuels agents spécialisés en la matière) au sein d'un autre

⁴ Dans cette étude, Mazeaud, Gourgues et Nonjon (p. 923) définissent la mise en administration de la participation citoyenne à travers « le prisme des “politiques d'organisation”, définies comme “la distribution des tâches, des rôles et des responsabilités au sein des administrations d'État ou, de manière plus générique, les modes de spécialisation des organisations publiques” (Bezes et Le Lidec, 2016, p. 407) ».

⁵ Dans ce chapitre, même lorsqu'un autre nom est donné à ces agents par les travaux que nous passons en revue, nous utiliserons le terme d'agent public de la participation. Nous reviendrons ci-dessous sur la variété des noms qui leur sont donnés dans la littérature et sur les conséquences de cette absence de nom générique.

service – qu’il s’agisse d’un service central (cabinet du bourgmestre), d’un service transversal (service communication, développement, stratégie) ou d’un service technique spécifique (service urbanisme) – est un élément permettant de comprendre l’autonomie dont bénéficieront ces agents publics spécialisés dans l’exercice de leurs missions (Mazeaud & Nonjon, 2018). La dilution de la compétence liée à la participation citoyenne entre plusieurs services ou l’attribution au service ou à l’agent public de la participation d’un statut de « coordinateur de la participation citoyenne » sont également à prendre en compte. Ce type de déduction nécessite de la prudence et il serait incorrect de déduire de la simple existence d’un service dédié à la participation citoyenne que ce service parvient à occuper le terrain administratif vis-à-vis des autres services (cf. *infra*). En effet, un service dédié à la participation, même s’il est doté de ressources importantes, peut rester dominé à travers son positionnement au sein de la structure hiérarchique de l’administration, à travers le statut des agents publics qui y travaillent ou encore à travers le rapport qu’entretient le service au pouvoir politique.

Il est difficile d’identifier un profil type d’agent public de la participation. Si les femmes semblent être plus nombreuses à exercer ce métier que les hommes (Christensen, 2020; Mazeaud & Nonjon, 2018), leurs caractéristiques personnelles sont variées (origine sociale, expérience, compétences, etc.). Il convient toutefois de noter que plusieurs enquêtes soulignent que ces agents publics sont nombreux à être issus des secteurs des mouvements syndicaux (*community organising*), de l’enseignement, de l’éducation populaire ou de la coopération au développement (Craig et al., 2011; Escobar, 2019; Mazeaud & Nonjon, 2018). Ces agents étudiés gèrent des dispositifs participatifs très variés (budget participatif, conseils participatifs locaux, sondages délibératifs). L’absence de profil type peut être rapportée à la faible institutionnalisation de la participation au sein des administrations publiques. Administrer la participation s’apparente à un « métier flou » (Jeannot, 2011), ce qui conduit les agents à inventer leur métier au cours de l’exercice de leur fonction (Mazeaud, 2012a; Gourgues, 2012). Interrogés spécifiquement sur cette question, les agents publics participatifs soulignent les faibles repères professionnels dont ils disposent. Par exemple, tant les fiches de poste que les consignes qui leur sont données sont imprécises (Mazeaud, 2012a; Gourgues, 2012). Ces travaux mentionnent qu’un nombre important d’agents publics de la participation partage certaines valeurs communes. En effet, un grand nombre d’entre eux considèrent que l’exercice de leur fonction s’apparente à un engagement militant en faveur de la diffusion des pratiques participatives et délibératives au sein de leur administration publique, des institutions publiques et dans la société de manière générale. À l’intérieur de leur administration, ils militent en faveur

d'un changement de culture administrative (Escobar, 2017) afin que celle-ci se rapproche des citoyens en les considérant comme de véritables partenaires. À l'extérieur de leur administration, ils se décrivent comme des promoteurs d'une démocratie plus participative, c'est-à-dire qui intègre de manière plus fréquente et plus approfondie les citoyens dans les processus décisionnels. Si cet engagement militant peut être vu comme une cause de leur engagement pour la participation, il est aussi la conséquence de la faible institutionnalisation de la participation dans les administrations publiques (Mazeaud, 2012). Comme pour les professionnels de la participation, cette absence de profil type s'explique également par le poids des contextes nationaux et des structures politico-administratives et culturelles qui affectent fortement les modalités de mise en administration. En effet sur cette question, les rares analyses comparatives (Mazeaud, Nonjon 2017, Martinez-Palacios, 2019) sont cohérentes avec les éléments pointés dans la littérature précédemment mentionnée (Migchelbrink & Van de Walle, 2021a).

Tableau 2.2. Typologies des professionnels de la participation (et agents publics)

Source	Acteurs étudiés	Typologie proposée
Agger et Sørensen (2018),	Agents publics en charge de l'innovation collaborative dans les projets de planification urbanistique	• Pilote des processus • <i>Whip</i> • Promoteur de la culture collaborative • Communicant
Bherer, Simard et Gauthier (2017b)	Rôles adoptés par les professionnels de la participation (dont certains sont des agents publics)	• Promoteur • Réformateur • Militant • Facilitateur
Blijleven et al. (2019)	Professionnels de la participation (dont certains sont des agents publics)	• L'agent public de première ligne • Le professionnel avec un impact public • Le facilitateur professionnel • Le manager public situé à un échelon inférieur

		• Le manager public situé à un échelon exécutif ou inférieur
Sa Vilas Boas (2020)	Professionnels de la participation (dont certains sont des agents publics)	• L'agent public militant • Le professionnel de la mobilisation citoyenne • L'expert de la participation citoyenne

Plusieurs auteurs ont proposé des typologies des rôles des agents publics de la participation (Bherer et al., 2017b; Blijleven et al., 2019; Sa Vilas Boas, 2020). Il en ressort que ces rôles dépendent fortement du profil des agents, des caractéristiques des processus participatifs dont ils ont la charge, mais également des caractéristiques politico-administratives des administrations publiques dans lesquelles ils exercent leurs activités : service dédié à la participation avec une forte autonomie, service transversal, service technique, secrétariat général en lien direct avec les élus. En effet, les agents publics de la participation sont au cœur d'un système en tension entre les citoyens, les élus, les consultants et les autres agents publics. Bien qu'employés par des autorités publiques, ils doivent apparaître comme des médiateurs neutres entre citoyens et autorités publiques (Escobar, 2017). Ils doivent également articuler la logique du processus participatif et le fonctionnement bureaucratique.

Agger et Sørensen (2018), identifient quatre rôles que sont amenés à jouer les managers d'innovation collaborative dans les projets de planification urbanistique. Elles distinguent ainsi les rôles de pilote de processus, de *whip*, de promoteur de la culture collaborative et de communicant (Agger & Sørensen, 2018, notre traduction). Le pilote dirige les processus d'innovation collaborative dans ses différentes dimensions : il conçoit les processus, recrute les participants, établit l'ordre du jour, organise les discussions et en diffuse les résultats. Le *whip* utilise différents incitants doux afin de faire collaborer les acteurs les plus réticents à ces processus. Le promoteur de la culture collaborative, quant à lui, met en lumière et valorise les attitudes collaboratives adoptées par les acteurs administratifs, il tente également de diffuser cette culture en adoptant lui-même les attitudes qu'il promeut afin de montrer l'exemple. Enfin, le communicant tente de créer une culture du compromis entre acteurs administratifs afin d'éviter l'émergence de conflit. Ces rôles entre pilote de dispositif et promoteur d'une culture

de la participation dans leurs administrations apparaissent plus ou moins nettement dans les études de cas (Bherer et al., 2017b; Mazeaud & Nonjon, 2018).

Bherer, Simard et Gauthier (2017b), quant à eux, distinguent quatre fonctions adoptées par les professionnels de la participation (et donc pas uniquement des agents publics), ceux-ci peuvent être tantôt des promoteurs, des réformateurs, des militants ou facilitateurs. Escobar (2013) insiste notamment sur l'idée que le rôle de promoteur d'une culture de la participation au sein de l'administration publique amène les autres services à développer une relation d'amour-haine à leur égard : ils seront tantôt considérés comme des ressources utiles afin d'impliquer les citoyens dans leurs projets, tantôt comme des menaces pour leur autonomie et leur charge de travail. À partir d'une revue de la littérature, Blijleven et al. (2019) élaborent une typologie des rôles des professionnels de la participation, qu'ils associent à un champ de recherche en matière de démocratie participative. Les rôles qu'ils mettent à jour sont : l'agent public de première ligne (*street-level bureaucracy*), le professionnel avec un impact public (*democratic professionalism*), le facilitateur professionnel (littérature sur la facilitation), le manager public situé à un échelon inférieur (*boudary spaning*) et le manager public situé à un échelon exécutif ou inférieur (*meta-governance*).

À partir d'entretiens et d'observations portant sur différents cycles d'assemblées organisées au Brésil (la Conférence des femmes à Recife, un cycle de conférences participatives organisé à Londrina, et un budget participatif numérique organisé à Belo Horizonte), Sa Vilas Boas (2020) élabore une typologie des professionnels de la participation qui y sont impliqués et distingue trois profils : l'agent public militant, le professionnel de la mobilisation citoyenne et l'expert de la participation citoyenne. L'agent public militant est un agent public dont les actions visent à importer des pratiques militantes dans les processus participatifs qu'il conçoit et organise. L'agent public militant est un agent qui mobilise dans l'exercice de ses fonctions des compétences acquises dans un cadre partisan ou militant. Pour cet agent, l'organisation de dispositifs participatifs est directement liée à la conviction selon laquelle les dispositifs participatifs doivent servir à l'autonomisation (*empowerment*) des citoyens qui y participent. Dans cette typologie, l'agent public militant est l'acteur ayant le moins de compétences professionnelles spécifiques à la participation citoyenne : les ressources qu'il utilise sont des ressources issues de son expérience de militant politique ou associatif. L'agent public militant est chargé de la conception, de la facilitation et de l'évaluation des processus participatifs organisés par son administration. Le plus souvent, il travaille dans un service public en charge

d'une politique sectorielle spécifique et partage son temps de travail entre ces tâches liées à la participation citoyenne et d'autres tâches spécifiques aux matières traitées par son service. L'agent public militant considère que son devoir ne consiste pas à donner la parole à l'ensemble des citoyens dans le cadre des dispositifs participatifs, mais plutôt permettre à certains groupes particuliers de participer. Il défend dans sa pratique un projet de politisation et d'autonomisation de certains groupes issus de minorités à travers leur participation à des dispositifs participatifs. Pour lui, s'investir dans l'organisation de dispositifs participatifs est un moyen de se réconcilier avec son expérience de militant politique ou associatif. Cependant, le fait d'exercer ce militantisme avec une casquette d'agent public peut provoquer chez lui un sentiment ambivalent. D'une part, il est heureux de pouvoir continuer à militer pour ses idées tout en étant un agent public ; d'autre part, il doit être plus mesuré que lorsqu'il était un militant, ce qui peut le conduire à entrer en confrontation avec ses anciens compagnons activistes. Enfin, pour cet agent public militant, la participation n'est pas seulement un outil qui doit être utilisé uniquement pour produire des politiques publiques originales et donner la voix à des citoyens ordinaires. Elle doit aussi permettre aux citoyens en marge de la société de s'impliquer dans la gestion des affaires publiques. Le deuxième acteur mis en avant par Sa Vilas Boas (2020) dans sa typologie est le professionnel de la mobilisation publique. Comme l'agent public militant, le professionnel de la mobilisation citoyenne a un passé militant. Cependant, contrairement au premier, le professionnel de la mobilisation publique ne souhaite pas mobiliser ses convictions militantes dans le cadre des dispositifs participatifs qu'il organise. Il affirme vouloir adopter une attitude neutre dans l'exercice de ses fonctions. Cet agent travaille le plus souvent dans un service spécialisé en matière de démocratie participative. Il démontre un haut degré de professionnalisation et d'expertise dans ce domaine et est le plus souvent engagé à temps plein pour organiser des dispositifs participatifs. Son travail consiste principalement à recruter des participants et à faciliter des discussions dans le cadre de dispositifs participatifs. Il considère que son expérience militante et son réseau au sein de la société civile sont des atouts pour sa fonction, mais il s'efforce d'adopter une attitude neutre dans l'exercice de celle-ci. Pour cet agent, le plus important est de parvenir à rassembler, dans les dispositifs qu'il organise, un maximum d'acteurs issus d'horizons variés. Pour lui, la participation citoyenne est un moyen de remettre en cause les biais élitistes et technocratiques qui existent dans la manière de construire les politiques publiques en enrichissant le débat avec des points de vue nouveaux et originaux. Lorsqu'il organise des dispositifs participatifs, cet agent met en place des routines qu'il réutilise de dispositif en dispositif. Au fur et à mesure de l'organisation de ces événements, il finit par prendre l'habitude de s'adresser systématiquement aux mêmes associations ou

institutions publiques pour effectuer le recrutement de leurs participants. À terme, cette forme de routinisation des procédures de participation citoyenne réduit le pluralisme des acteurs qui participent aux événements qu'il organise. En conclusion, le professionnel de la mobilisation citoyenne est un acteur qui montre un niveau approfondi de professionnalisation qui est accompagnée d'une routinisation des tâches de la participation. À terme, cette routinisation réduit la diversité du public recruté dans les dispositifs qu'il met en place. Le troisième profil décrit par Sa Vilas Boas (2020) est celui de l'expert de la participation publique. Celui-ci est un professionnel de la participation qui peut être un agent public ou un travailleur du secteur privé. Contrairement à l'agent public militant et au professionnel de la mobilisation citoyenne, l'expert de la participation citoyenne n'a jamais été un militant dans le secteur associatif ou politique. Il travaille dans la participation citoyenne parce qu'il maîtrise des compétences techniques (en particulier technologiques), administratives ou académiques qui peuvent être utiles dans le cadre de processus participatifs. L'expert de la participation publique est attentif à la diversité des citoyens amenés à participer, mais il s'intéresse également à d'autres groupes de citoyens que ceux visés par les deux premiers types d'agents. Ceci est particulièrement visible dans le cadre des dispositifs participatifs organisés en ligne. Dans le cadre d'événements participatifs complètement dématérialisés, l'expert de la mobilisation publique prête une attention particulière à la participation non seulement des groupes défavorisés, mais également d'autres groupes sociaux, comme les personnes appartenant à la classe moyenne ou les jeunes (Sa Vilas Boas, 2020).

La plupart des tâches des agents publics de la participation sont les mêmes que celles des professionnels de la participation. Leur connaissance des rouages internes de l'administration leur donne toutefois un avantage par rapport aux professionnels de la participation externes à l'administration dans l'exercice de ces tâches. Celles-ci sont plus ou moins visibles selon les étapes du processus participatif, et les auteurs s'accordent à dire qu'il faut prêter attention non seulement à la face visible (*frontstage*) qu'est l'animation, mais aussi à tous les moments moins visibles (*backstage*) des dispositifs participatifs et délibératifs (Escobar, 2019; Forester, 1999). À propos des tâches les moins visibles effectuées par les agents publics de l'engagement public, Forester (1999, p. 8, notre traduction) parle d'une « expérience désordonnée, conflictuelle, les mains dans le cambouis ». En amont du processus participatif, les agents jouent un rôle dans la construction de l'architecture des dispositifs participatifs (*design*). C'est dans cette activité que les perceptions que les agents ont de la participation et de leur rôle exercent une forte influence. Mais les agents ne sont pas totalement autonomes dans ce processus ; celui-ci est le plus souvent

le produit des relations qu'ils entretiennent avec les élus (Røiseland & Vabo, 2020) et les consultants (Mazeaud & Nonjon, 2020).

Parmi les tâches préparatoires qu'ils réalisent, le recrutement des participants est une tâche qui occupe particulièrement les agents publics de la participation. De même, les tâches qu'ils réalisent afin de s'assurer de la présence effective de participants aux dispositifs participatifs organisés sont centrales et décrites comme très chronophages, celles-ci s'enchaînant inlassablement de dispositif en dispositif sans leur permettre de prendre du recul sur leurs pratiques (Gourgues, 2012). Une fois le recrutement des participants réalisé, les agents publics de la participation coordonnent les aspects logistiques des dispositifs, mais y jouent également un rôle d'animation. Durant le processus, les activités que réalisent ces agents peuvent être analysées comme un « travail micropolitique » des agents, c'est-à-dire toutes les tâches que « les facilitateurs réalisent afin de développer des processus [participatifs] qui rencontrent des standards en termes d'inclusion, d'interaction et d'impact » (Escobar, 2019, p. 5, notre traduction). Ce travail consiste par exemple à créer un environnement de délibération permettant d'éviter que les élus ne prennent trop de place au détriment des citoyens lors des échanges (Escobar, 2017). Ils sont régulièrement amenés à effectuer la facilitation de processus, qu'ils définissent comme « l'art de favoriser des conversations inclusives, porteuses de sens et efficaces » (Escobar, 2019, p. 1, notre traduction). Bien que des études aient cherché à étudier l'influence des facilitateurs sur la qualité des délibérations et des productions de celles-ci (e.g. Carcasson and Sprain, 2016; Spada and Vreeland, 2020), rares sont celles ayant entrepris de comprendre si le statut d'agent public du facilitateur change la qualité de la facilitation (Jacquet & van der Does, 2020; van der Does & Jacquet, 2021)⁶. En étudiant la Mission budget participatif de la Ville de Paris entre 2014 et 2020, Arhip-Paterson (2020) montre à quel point le travail de suivi d'un dispositif comme un budget participatif est « usant » pour les agents publics qui en assurent le pilotage. Il décrit ce qu'il appelle l'« usure de sprint » et l'« usure de fond » (p. 4) de ces agents. L'usure de sprint désigne le processus par lequel ces agents publics s'épuisent lors de la mise en œuvre des premières éditions du budget participatif. Ces agents souffrent du manque de moyens humains et financiers consacrés à leur action et du manque d'anticipation dans le pilotage de ce processus entièrement nouveau. L'usure de fond désigne

⁶ Lorsque des travaux empiriques visent à évaluer la qualité des dispositifs participatifs, ceux-ci sont généralement évalués au regard de la rigueur méthodologique du dispositif, de ses effets sur les participants, de l'originalité ou de la qualité des recommandations et de ses effets en termes de prise en compte des recommandations. Sur cette question, cf. notamment Jacquet & van der Does (2020), et van der Does & Jacquet (2021).

la persistance de cette usure chez les agents, et ce même après la mise en œuvre dudit dispositif et malgré l'apport de moyens complémentaires et une stabilisation des processus. L'auteur précise : « L'indice le plus significatif est le nombre d'arrêts maladie. Sur 10 fonctionnaires entre 2014 et 2010, quatre ont été en arrêt maladie (parfois à plusieurs reprises) imputé au stress ou à la fatigue liés au budget participatif » (p. 10). Nous reviendrons sur ces éléments dans le sixième chapitre.

Une fois que l'organisation des dispositifs participatifs est derrière eux, les agents agissent telle une courroie de transmission entre les citoyens et les élus, en exerçant un rôle dans le suivi des productions de la participation. Dans de nombreux cas et en l'absence de règles prévues, ce suivi est initié et réalisé par les agents de leur propre initiative. Leur travail consiste alors à « traduire » ces dispositifs dans le langage institutionnel, avec l'effet collatéral d'alourdir la charge de tâches administratives de ces agents (Gourgues, 2012). Cette tâche est particulièrement importante puisque de nombreux travaux ont montré que le choc avec la culture administrative peut être un frein pour la prise en compte des produits de la participation par les administrations publiques ; ces produits pouvant être incompris par les agents publics ou considérés comme incompatibles avec la culture organisationnelle de leur administration (Cooper & Smith, 2012). C'est ainsi que les agents publics de la participation sont fréquemment amenés à négocier avec les agents publics des autres services pour s'assurer que les produits de la participation produisent des effets (Blijleven & van Hulst, 2020). Au fur et à mesure de l'organisation de dispositifs participatifs au sein de leur administration, ces agents dont on connaît l'engagement militant, tentent de « convertir » les agents d'autres services à la participation (Escobar, 2017). Ils profitent de leurs interactions avec les agents publics des autres services pour faire la promotion des dispositifs participatifs au sein même de l'administration en expliquant leur fonctionnement et la philosophie qui sous-tend leur organisation. Ces démarches sont d'autant plus cruciales que les agents publics de la participation soulignent qu'aucun dispositif ne parvient à survivre sans un militantisme actif des agents publics qui y sont impliqués, c'est-à-dire non seulement les agents publics de la participation, mais également les agents en charge d'une politique sectorielle amenés à prendre en compte les produits de la participation dans l'exercice de leur fonction. Dans cet objectif de permettre aux dispositifs participatifs de déployer leurs effets, le travail de mise en concordance de ces dispositifs avec les pratiques institutionnelles classiques est décrit par ces agents comme crucial (Gourgues, 2012). Ce lien de proximité des agents publics de la participation avec les autres services administratifs donne un avantage considérable aux agents publics de la

participation, mais aussi aux citoyens par rapport aux consultants externes mandatés pour organiser un dispositif participatif dans la même entité (Escobar, 2017). En effet, l'externalisation de l'organisation d'un dispositif participatif permet d'éviter au commanditaire de celui-ci de limiter sa propre responsabilité en matière de suivi (Wan, 2018).

Nous l'avons vu, les agents publics de la participation investissent généralement beaucoup d'énergie pour assurer le suivi des produits de la participation au sein de leur administration afin que celle-ci produise des effets. Pourtant, ce ne sont pas ces agents qui intègrent concrètement les produits des dispositifs participatifs dans les politiques publiques, mais bien d'autres agents non-spécialistes de la participation. Ceux-ci sont invités, à la suite de l'organisation d'un processus participatif auquel ils n'ont parfois pas été impliqués, à effectuer le suivi. Ce suivi peut être effectué soit en intégrant de nouvelles informations dans leurs projets en cours, soit en réalisant directement de nouveaux projets qui n'étaient pas encore à l'agenda. De façon surprenante, la littérature a peu étudié la réception des processus participatifs par ces agents. Certains travaux réalisés sur des processus participatifs locaux ont bien montré que ces derniers pouvaient être mal vécus par les agents de première ligne (Tawa Lama-Rewal, 2019) et par les agents « techniciens » appelés à transformer leurs identités et leurs pratiques professionnelles pour intégrer les avis des citoyens (Blondiaux & Michel, 2007; Mazeaud, 2009). Parfois certains de ces agents élaborent des stratégies d'évitement afin de « contrôler leur territoire bureaucratique » (Mazeaud & Nonjon, 2018, p. 269). D'autres soulignent aussi l'importance de repenser ce lien entre savoirs experts et savoirs de terrain (Dzur, 2010). Face aux risques d'un tournant technocratique ou autoritaire des démocraties occidentales, étudier la capacité des processus participatifs et leur institutionnalisation à réconcilier ces deux types de savoirs semble pourtant crucial (*ibidem*).

L'étude des profils et rôles des agents publics de la participation ne peut faire l'impasse sur les effets pervers induits par la professionnalisation et l'institutionnalisation de la participation citoyenne. En effet, plusieurs enquêtes soulignent que les dynamiques d'institutionnalisation produisent de tels effets pervers, comme des relations d'amour-haine entre les acteurs (Escobar, 2013) ou des luttes de juridictions (Mazeaud & Nonjon, 2018). De même, plus les agents publics de la participation deviennent populaires au sein de leur administration, plus ils peuvent être entraînés dans l'organisation de dispositifs participatifs massifs dont la qualité ne peut être garantie, à défaut de temps et de ressources (Escobar, 2013). Dans d'autres cas, la course aux appels d'offres sophistiqués des agents publics de la participation produit une tendance à faire

porter l'attention sur l'évènement participatif plutôt que sur le produit destiné à orienter un changement en matière de politique publique (Gourgues et al., 2021), ce qui alimente le phénomène de bureaucratisation ou de procéduralisation de la participation (Ganuza & Baiocchi, 2012; Lee, 2015). Ce schéma de fonctionnement, s'il est fréquent dans les administrations qui tentent d'institutionnaliser le recours à la participation, contribue à expliquer pourquoi certains dispositifs dont les effets sont limités continuent à être organisés (Bherer et al., 2016; Michels & De Graaf, 2017).

Dans cette section, nous avons mis en lumière les défis auxquels sont confrontés les agents publics de la participation dans le cadre des processus de mise en administration de la participation citoyenne. Il serait toutefois imprudent de déduire de cette revue de la littérature qu'elle dresserait les contours d'une culture professionnelle spécifique aux agents publics de la participation tant les travaux mobilisés ci-dessus portent sur des contextes politico-administratifs différents (régimes politiques, niveaux de pouvoir, types de système administratif). Or, il a notamment été démontré que l'attitude des agents publics à l'égard de la participation est dépendante de la perception qu'ils ont de la manière dont un système politique réagit à la participation citoyenne (Andrews & de Vries, 2007; Clark, 2018; de Vries, 2005; Nabatchi, 2010b). L'analyse des missions réalisées par les agents publics de la participation dans ces contextes politico-administratifs variés nous permet de comprendre que ceux-ci jouent un véritable rôle politique (Escobar, 2019) : les agents gèrent, dans leurs pratiques quotidiennes, les rapports de pouvoir et la compétition entre acteurs qui se déroule souvent par l'intermédiaire d'actions anodines (Morley, 2006). Dès lors, ces agents sont les véritables entrepreneurs de la transformation des administrations publiques par la participation. Mais ces travaux montrent également que les tâches concrètes réalisées par ces agents (suivi des publics, compte-rendu, organisation logistique, suivi et évaluation) sont assez proches de celles réalisées par d'autres agents publics et, à ce titre, révélatrices du processus de bureaucratisation de la participation (Gourgues et al., 2021). Cet état de l'art permet également de mettre en évidence que les travaux ayant entrepris d'étudier spécifiquement le profil et le rôle des agents publics de la participation sont relativement rares comparativement à d'autres études de cas analysant la méthodologie des dispositifs participatifs ou d'autres acteurs qui y sont impliqués. Pourtant, la littérature souligne à quel point les agents publics de la participation sont des acteurs clés dans les processus participatifs organisés par des autorités publiques. Ces résultats montrent l'intérêt et l'importance de prendre en compte ces acteurs dans l'étude des processus participatifs en

étudiant de manière systématique le profil et les activités des agents publics de la participation, ainsi que les perceptions qu'ont les agents publics des processus participatifs.

2.3. Les attitudes des autres agents publics à l'égard de la participation citoyenne

Dans la section précédente, nous nous sommes intéressés aux travaux relatifs aux agents publics de la participation et aux défis auxquels ils sont confrontés dans le cadre des processus de mise en administration de la participation citoyenne. Dans cette nouvelle section, nous analysons les travaux ayant empiriquement évalué les attitudes des autres agents publics à l'égard de ce mouvement. Comme dans la section précédente, les recherches que nous mobilisons ici portent sur des contextes politico-administratifs variés et parfois éloignés du contexte belge. Notre objectif, à partir de cette revue de la littérature, est de décrire les différentes attitudes possibles des agents publics qui ne sont pas directement investis dans un dispositif participatif à l'égard de ces derniers en Belgique.

Cette analyse se révèle cruciale dans le sens où plusieurs auteurs ont mis en évidence que l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne est l'un des facteurs clés permettant la prise en compte des résultats de la participation citoyenne (Liao & Schachter, 2018; Yang & Callahan, 2007). Yang (2005, p. 281, notre traduction) considère d'ailleurs que « la confiance des agents publics à l'égard des citoyens est un indicateur pertinent pour prédire les efforts qui seront réalisés en matière d'implication des citoyens ». Dans son étude, il interroge 943 agents publics américains par questionnaire, tous sélectionnés à partir d'une base de données de 1459 diplômés du second cycle en administration publique de la *Rutgers University* (États-Unis), dont sont exclus les étudiants étrangers, les doublons, les personnes dont les coordonnées ne sont plus à jour et celles qui ne travaillent pas dans une administration publique. Ces agents publics sont disséminés dans tout le territoire des États-Unis, à tous les niveaux de pouvoir. La première variable dépendante mesurée dans cette étude est la confiance des agents publics à l'égard des citoyens. Cette confiance est mesurée par l'évaluation de cinq affirmations liées à la compétence des citoyens sur une échelle de Likert (de « tout à fait en désaccord » à « tout à fait d'accord »). Les items portent sur la compétence des citoyens, leur intégrité, leur honnêteté et leur altruisme. La seconde variable dépendante est la mise en œuvre de programmes de participation citoyenne. Cette confiance est mesurée par l'évaluation de six affirmations liées à la compétence des citoyens sur une échelle de Likert (de « tout à fait en désaccord » à « tout à fait d'accord »). Les variables indépendantes mesurées sont la propension

à faire confiance aux gens qui nous entourent (*propensity to trust*), leur expérience préalable en matière d'interaction avec les citoyens, leur propre sentiment de compétence, l'orientation procédurale de leur administration, l'orientation managériale de leur administration, l'autonomie au travail et, enfin, le sentiment que l'administration de manière générale est blâmée par les médias, les élus et les citoyens. Sur les 320 réponses valides reçues, les analyses statistiques démontrent le lien existant entre la confiance des agents publics dans les compétences des citoyens et leur opinion en matière de mise en œuvre de processus participatifs. Selon cet auteur, moins les agents publics font confiance aux citoyens, moins ils sont susceptibles d'encourager une plus grande participation de ceux-ci ou de vouloir que des recommandations issues d'un dispositif participatif soient effectivement implémentées. La propension à faire confiance aux gens qui nous entourent de manière générale est un important facteur prédictif de la confiance des agents publics en les citoyens. Cette variable est mesurée par trois affirmations portant sur la confiance portée à la famille, à l'honnêteté de la population générale ou au fait de faire confiance aux gens croisés dans la vie quotidienne, lorsqu'il s'agit d'inconnus. L'expérience préalable en matière de participation citoyenne a un impact positif sur la confiance à l'égard des citoyens et sur une vision positive des dispositifs de participation citoyenne. L'orientation procédurale (respecter les normes, procédures et hiérarchies) a un impact négatif sur la confiance à l'égard des citoyens. Pour Yang, ceci signifie que les procédures administratives doivent être révisées afin de mieux coller à la réalité des interactions humaines qui ont cours lors des processus participatifs. Enfin, le sentiment que l'administration est blâmée et jugée inefficace par les médias, les politiciens et les citoyens a un impact négatif sur la confiance à l'égard des citoyens et sur la participation citoyenne. Les autres variables indépendantes sont moins significatives.

Yang conclut cette recherche en défendant l'idée que les administrations animées par la volonté de faire participer les citoyens devraient adopter l'adage suivant : « faire confiance jusqu'à preuve du contraire » (*trust, unless otherwise proved*). Pour Yang, l'adage inverse « ne pas faire confiance, jusqu'à preuve du contraire » (*distrust, unless otherwise proved*) correspond au paradigme des administrations bureaucratiques⁷. Selon Yang, si l'on souhaite renforcer la démocratie en la rendant transparente pour les citoyens, il est nécessaire que les agents publics dépassent la traditionnelle vision impartiale-neutre⁸ qu'ils ont des citoyens (ni confiance, ni

⁷ Nous reviendrons sur cette distinction et sur ce qu'elle implique pour la confiance des agents publics à l'égard des citoyens dans la section suivante.

⁸ Celle-ci pouvant également être négative dans certains secteurs.

méfiance) vers une vision partielle-positive dans laquelle l'ensemble des acteurs autour de la table se font confiance. Pour réduire ce fossé entre citoyens et leurs administrations, les agents publics doivent faire le premier pas afin de (re)gagner la confiance des citoyens en les impliquant et en les écoutant dans les processus décisionnels.

Dans une étude comparative entre la Norvège et la Suède, Pierre et al. (2017b) se questionnent sur le « rôle démocratique » des agents publics. Les auteurs affirment que le modèle wébérien n'a pour l'instant été remplacé par aucun autre modèle complet permettant d'éclairer le rôle des agents publics dans les dispositifs participatifs (Peters, 2011; Pierre et al., 2017). Ils décrivent cinq rôles correspondant aux prescriptions attendues des agents publics d'aujourd'hui. Ces rôles sont : le bureaucrate traditionnel, le manager, le décideur, le négociateur et le démocrate. Le rôle du démocrate est directement lié à l'augmentation du nombre de dispositifs participatifs, dans le cadre desquels certains agents publics sont invités à jouer un rôle démocratique. Les auteurs déplorent cependant qu'aucune étude n'a entrepris d'étudier cette question empiriquement. Dans le cadre de cette recherche, des questionnaires sont envoyés à quatre agents publics et deux élus dans l'ensemble des municipalités des deux pays (2488 personnes). L'objectif du questionnaire est de connaître l'opinion des agents publics et des élus sur l'influence que les citoyens devraient avoir sur les politiques publiques et sur les moyens qui pourraient être utilisés pour concrétiser cette influence. Cinq dimensions sont mobilisées dans cette enquête. La première « concerne les rôles des représentants élus et des agents de l'État dans la gouvernance démocratique » (Pierre et al., 2017, p. 686) : les agents sont-ils considérés comme des interlocuteurs légitimes pour entendre les demandes citoyennes ? La deuxième concerne la taille du gouvernement local. La troisième porte sur le système administratif en place au niveau local : il existe en effet de grandes différences entre la Norvège et la Suède sur la mise en œuvre au niveau local des réformes inspirées du nouveau management public⁹. La suivante mesure le niveau d'autonomie des municipalités par rapport aux autres niveaux de gouvernement. La cinquième et dernière dimension concerne l'attitude des sondés par rapport à la gouvernance d'un secteur de politique publique spécifique (services aux aînés et aménagement du territoire). Les élus et agents sont également interrogés sur leur opinion au sujet des moyens d'influence procéduraux, et les moyens d'influence liés à la performance (Pierre et al., 2017, p. 689). Les moyens d'influence liés à la procédure renvoient aux modes de participation conventionnels (Balzacq et al., 2014, p. 372-783) tels que la participation aux

⁹ Nous reviendrons sur cette notion et son imbrication avec notre sujet dans la section suivante.

élections, la prise de contact avec un élu ou encore la prise de contact avec les médias. Plus généralement, ils renvoient à des mécanismes d'interpellation des élus. Les moyens d'influence liés à la performance désignent quant à eux l'interpellation d'agents publics : la prise de contact avec un fonctionnaire dans une matière spécifique. Les résultats de cette recherche mettent en évidence que tant les agents publics que les élus considèrent que les moyens d'influence procéduraux sont plus importants que les moyens d'influence liés à la performance. De manière générale, les agents publics et les élus ont tendance à attribuer un score supérieur aux moyens d'influence qui les concernent directement. Ce dernier résultat doit néanmoins être nuancé sur un point. En effet, les agents publics de ces deux pays acceptent plus facilement le fait d'être contactés par des citoyens voulant exprimer leurs revendications que les élus qui accordent plus d'importance aux élections qu'à la prise de contact interpersonnelle. Ils concluent en mettant en évidence que les agents publics acceptent plus aisément leur rôle de « cibles de la participation citoyenne », que les élus qui valorisent les moyens de participation plus conventionnels comme les élections. À cet égard, aucun nouveau paradigme d'administration publique ne permet d'expliquer ce rôle de « cible de la participation citoyenne » mis en avant par ces agents publics.

En Corée du Sud, Oh et al. (2021) étudient le lien entre la nature d'un message transmis à travers un processus de participation (positif, négatif ou neutre) et l'avis des agents publics au sujet de ce processus. Les auteurs identifient et contactent un agent public occupant une fonction de management dans chacune des 226 municipalités du pays. 159 répondent au questionnaire. Les enquêtés sont invités à évaluer leur souhait d'utiliser différents processus participatifs dans leurs administrations (variables dépendantes). Ces processus sont choisis afin de refléter différents étages de l'échelle de la participation d'Arnstein (1969, p. 217) : processus d'évaluation de la performance de l'administration, événement permettant d'informer les citoyens sur une situation particulière (information), débat public permettant aux citoyens de donner leur opinion sur une question spécifique (consultation) et, enfin, participation des citoyens en matière budgétaire (délégation). Trois groupes sont formés parmi les agents (variable indépendante). Un premier groupe est informé que son travail a reçu un score de performance positif de la part des citoyens, un deuxième groupe reçoit un score de performance négatif, tandis qu'un troisième groupe ne reçoit aucune information. À partir d'une régression statistique, les résultats montrent que le fait de recevoir de l'information positive ou ne pas recevoir d'informations n'a pas d'impact significatif sur l'opinion des agents au sujet d'un dispositif participatif. Par contre, lorsque l'information reçue est négative, les agents publics

soutiennent de manière plus forte les processus participatifs situés au bas de l'échelle d'Arnstein, qui sont les processus d'évaluation de la performance de l'administration et les séances d'informations publiques. Enfin, cette recherche met en évidence qu'indépendamment de la nature des informations qu'ils reçoivent, les agents publics sont plutôt défavorables aux processus participatifs situés sur le haut de l'échelle d'Arnstein, c'est-à-dire les processus à portée délégative. Les auteurs concluent en affirmant que « bien que les agents publics sont intéressés par l'utilisation de plus d'outils de participation, ils ne souhaitent pas spécifiquement utiliser des dispositifs de haut niveau [sur l'échelle d'Arnstein] permettant aux citoyens de prendre des décisions directement en matière d'allocation du budget du service public. Même si les agents publics choisissent des mécanismes de participation citoyenne afin de répondre à la pression qui s'exerce sur eux en cas de mauvais résultats de performance, ils craignent que l'utilisation de processus participatifs à portée délégative ne réduise leur pouvoir de décision » (p. 896, notre traduction). Les résultats de cette étude sont à considérer avec prudence, eu égard au contexte politique et culturel dans lequel elle a été menée.

À partir d'une recension systématique d'une centaine d'articles scientifiques portant sur les déterminants des attitudes des agents publics en matière de participation citoyenne, Migchelbrink et Van de Walle (2021a) mettent en évidence quatre catégories de déterminants de l'attitude des agents à l'égard de la participation. Ces déterminants concernent les caractéristiques personnelles des agents, les caractéristiques liées au processus participatif, les caractéristiques liées à la structure et à la culture organisationnelle de leur administration et certaines caractéristiques contextuelles. L'étude de ces caractéristiques est capitale pour comprendre comment ces agents se positionnent par rapport à la participation et à sa mise en administration. Dans les sous-sections suivantes, nous présentons ces caractéristiques de manière systématique.

2.2.1. Caractéristiques personnelles

Tableau 2.3. Lien entre les caractéristiques personnelles des agents publics et leur attitude à l'égard de la participation citoyenne

Migchelbrink & Van de Walle, 2021a	Caractéristiques personnelles	
	Associées positivement à la participation citoyenne	Associées négativement à la participation citoyenne

Traits de caractère	Idéal du service public (<i>Public Service Motivation</i>) (Coursey et al., 2012) Satisfaction à l'égard de leur emploi (Feeney & Welch, 2012; Kumar et al., 2007a) Confiance accordée aux citoyens (Yang, 2005)	Peur de perdre du pouvoir ou des opportunités de promotion (Liao & Ma, 2019)
Valeurs	Sentiment d'un devoir civique (de Vries, 2000; Johnson, 2011) Ancrage de long terme dans une communauté (Liao & Zhang, 2012) Volonté d'être ouvert à la participation citoyenne (Liao & Zhang, 2012)	Orientation technocratique (les politiques publiques doivent être définies à partir de recommandations techniques plutôt que de recommandations issues de la participation citoyenne) (Liao & Ma, 2019; Liao & Schachter, 2018)
Expérience préalable	Expérience préalable positive (Kumar et al., 2007b; Yang, 2005) Processus dont ils ont eu un écho positif (Liao & Ma, 2019)	
Auto-évaluation de compétences en matière de délibération et de méthodologie	Confiance en ses propres compétences liées à la participation citoyenne et à la méthodologie (Conrad et al., 2011; Liao & Ma, 2019; WahedUzzaman & Alam, 2015)	
Caractéristiques sociodémographiques	Les femmes sont plus favorables à la participation citoyenne que les hommes (Fox & Schuhmann, 1999) Un capital socio-éducatif élevé renforcerait l'attrait pour la participation citoyenne (Yang & Callahan, 2007), mais il n'y a pas de consensus sur cette affirmation	L'intérêt des agents publics en matière de participation citoyenne augmente avec l'expérience et tend à diminuer une fois un certain âge atteint, entre 55 ans et 66 ans (Liao & Schachter, 2018)

Source : création de l'auteur, à partir de la revue systématique de la littérature de Migchelbrink et Van de Walle (2021a)

Les caractéristiques personnelles et traits de caractère associés à l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne renvoient aux valeurs, à leurs expériences, compétences et à leur profil sociodémographique (Migchelbrink & Van de Walle, 2021a). Nous abordons successivement ces caractéristiques en les reliant aux attitudes positives puis négatives avec lesquelles elles sont associées.

Parmi les traits de caractère associés à une attitude positive à l'égard de la participation citoyenne se retrouvent : le *public service motivation* (PSM) des agents (Coursey et al., 2012), la satisfaction des agents à l'égard de leur fonction (Feeney & Welch, 2012; Kumar et al., 2007a) et la confiance (*trust*) qu'ils accordent aux citoyens (Yang, 2005). La peur de perdre du pouvoir ou des opportunités de promotion figure parmi les traits de caractère qui sont associés à une attitude négative à l'égard de la participation citoyenne. Ceci est particulièrement présent dans le chef des agents qui ne se sentent pas compétents pour gérer eux-mêmes des dispositifs participatifs (Liao & Ma, 2019). À l'inverse, le sentiment d'un devoir civique (de Vries, 2000; Johnson, 2011), l'ancrage dans une communauté (Liao & Zhang, 2012) ou encore la volonté d'être ouvert à la participation citoyenne (Liao & Zhang, 2012) constituent des attitudes positives adoptées par les agents publics. Parmi les valeurs des agents publics associées à une attitude négative à l'égard de la participation citoyenne se retrouve leur orientation technocratique, c'est-à-dire leur conviction que les politiques publiques doivent être construites prioritairement à partir de recommandations d'experts plutôt que de citoyens (Liao & Ma, 2019; Liao & Schachter, 2018). Les expériences préalables positives en matière de participation citoyenne des agents publics sont également associées à une attitude positive à l'égard de la participation (Kumar et al., 2007b; Yang, 2005). Ceci est également valable pour des processus participatifs auxquels ils n'ont pas participé, mais dont ils ont eu des échos positifs (Liao & Ma, 2019). Le fait que les agents publics aient confiance dans leurs compétences en matière de délibération publique et de méthodologie est également positivement associé à l'attitude à l'égard de la participation (Conrad et al., 2011; Liao & Ma, 2019; WahedUzzaman & Alam, 2015). Ces aptitudes sont notamment « l'apprentissage, l'écoute active, la curiosité, la capacité à se remettre en question, la gestion de conflit et 'l'art conversationnel' » (Quayle, 1995, p. 47, notre traduction). Plus les agents publics ont eu l'habitude d'organiser des processus participatifs, plus ils sont confiants dans leur capacité de le faire (Liao, 2018). Enfin, plusieurs travaux mettent en évidence le lien entre certaines caractéristiques sociodémographiques des agents publics et l'attitude à l'égard de la participation citoyenne. Les femmes sont plus favorables à la participation citoyenne que les hommes (Fox & Schuhmann, 1999). De même, le niveau d'études a un effet positif sur l'attitude à l'égard de la participation citoyenne (Yang & Callahan, 2007). En effet, il ressort de cette étude que les personnes dotées d'un capital socio-éducatif élevé ont une plus grande propension à développer une attitude positive au regard de la participation citoyenne. Liao et Schachter (2018) soulignent également que l'intérêt en matière de participation citoyenne des agents forme une courbe gaussienne en fonction de leur âge. Celle-ci augmente avec leur expérience et tend à diminuer une fois un certain âge atteint,

le plus souvent entre 55 ans et 66 ans (Migchelbrink & Van de Walle, 2021b, p. 9). Il convient toutefois de préciser qu'il n'y a pas de consensus dans la littérature sur l'effet de l'âge des agents publics sur leur attitude à l'égard de la participation (Feeney & Welch, 2012; Johnson, 2011; Webler et al., 2003).

2.2.2. Caractéristiques du processus

Les caractéristiques liées aux processus participatifs associées à l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne sont les suivantes : le design des dispositifs participatifs, la perception qu'ont les agents publics des participants et la légitimité du processus en matière d'input (Migchelbrink & Van de Walle, 2021a).

Tableau 2.4. Lien entre les caractéristiques des dispositifs participatifs et l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne

Migchelbrink & Van de Walle, 2021a	Caractéristiques du processus	
	Associées positivement à la participation citoyenne	Associées négativement à la participation citoyenne
Design du processus	Processus bien structuré, flexible et spécifique (Bartels, 2014; Yang & Callahan, 2007)	Processus peu adapté aux enjeux locaux (Boyer et al., 2018; Conrad et al., 2011)
	Processus avec limites claires afin d'obtenir des résultats qui pourront être directement exploités (Boyer et al., 2018)	
	Tôt dans le processus de décision (Boyer et al., 2018)	
	Pouvoir s'attribuer le mérite d'un processus (Pina et al., 2017; Webler et al., 2003)	

	Se positionner comme leader qui apporte du changement (Yang & Pandey, 2011)	
	Pouvoir cadrer les enjeux et contrôler les participants (Baker et al., 2005)	
Caractéristiques des participants (en particulier compétence des participants)	Lorsque les citoyens sont jugés compétents par les agents, les processus participatifs sont appréciés par les agents publics (Hong, 2015; Yang & Pandey, 2011) « Perception de l'importance » des personnes interrogées (Cole, 2004)	Tendance à considérer que les participants ont peu de connaissances et de compétences (Culver & Howe, 2004; Pecorella, 1985) Les participants sont jugés indécis (Dekker & Van Kempen, 2009), peu motivés (Yan & Ting, 2018), ou motivés uniquement par leurs intérêts personnels (Hanssen & Falleth, 2014) par les agents publics de la participation
Légitimité associée au dispositif	Nombre de participants et la représentativité de ceux-ci, y compris en incluant les stakeholders (Abelson et al., 2002; Culver & Howe, 2004; Holmes, 2013; Yan & Ting, 2018)	Panel manquant de représentativité (Andrews & de Vries, 2007)

Source : création de l'auteur, à partir de la revue systématique de la littérature de Migchelbrink et Van de Walle (2021a)

Le design d'un dispositif participatif est un déterminant de l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne. Tout d'abord, les agents publics préfèrent les processus bien structurés, spécifiques et flexibles (Bartels, 2014; Yang & Callahan, 2007). Carey et al. (2015) montrent que les agents peuvent tenter de recadrer, d'affiner ou de restreindre certains processus participatifs afin d'en faciliter le suivi. Les agents publics préfèrent également les processus posant des limites claires afin d'obtenir des résultats qui pourront être directement exploités. Plus la participation est organisée tôt dans le processus de décision, plus les agents publics y sont favorables (Boyer et al., 2018). Plus les participants sont informés, plus les agents publics voient positivement les processus participatifs (Luton, 1995). Enfin, le fait de pouvoir s'attribuer le mérite d'un processus (Pina et al., 2017; Webler et al., 2003), de se positionner comme leader qui apporte du changement (Yang & Pandey, 2011), et de pouvoir cadrer les enjeux et contrôler les participants est associé positivement à la participation citoyenne (Baker

et al., 2005). Mentionnons également que les processus peu adaptés aux enjeux locaux sont associés négativement à la participation (Boyer et al., 2018; Conrad et al., 2011). Outre le design d'un processus, les caractéristiques des participants sont des déterminants de l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne. La compétence des participants est considérée comme l'un des facteurs les plus importants influençant l'attitude des agents à l'égard de la participation (Yang & Pandey, 2011). Les agents publics ont tendance à considérer que les participants ont peu de connaissances et de compétences (Culver & Howe, 2004; Pecorella, 1985). Lorsque les citoyens sont jugés compétents par les agents, les processus participatifs sont appréciés par les agents publics (Hong, 2015; Yang & Pandey, 2011). Les agents ont un discours critique sur la motivation des participants à prendre part à des dispositifs participatifs. Les citoyens qui participent sont vus par les agents publics comme indécis (Dekker & Van Kempen, 2009), peu motivés (Yan & Ting, 2018), ou motivés uniquement par leurs intérêts personnels (Hanssen & Falleth, 2014). Les ressources des participants sont également associées à l'attitude des agents à l'égard de la participation (Neshkova & Guo, 2018). À ce propos, la mise en œuvre des recommandations issues de processus participatifs est déterminée par la « perception de l'importance » des personnes interrogées. Lorsque des recommandations sont formulées par des groupes marginalisés, elles sont plus souvent ignorées (Cole, 2004). Certains travaux démontrent que les régions plus favorisées sont donc plus susceptibles d'organiser des processus participatifs (Neshkova & Guo, 2018). Enfin, l'attitude des agents publics à l'égard de la participation est déterminée par la légitimité que ceux-ci accordent aux dispositifs, entendue comme le nombre de participants et la représentativité de ceux-ci, y compris en incluant les parties prenantes (*stakeholders*) (Abelson et al., 2002; Culver & Howe, 2004; Holmes, 2013; Yan & Ting, 2018). Les agents publics seraient fondamentalement opposés à un panel manquant de représentativité (Andrews & de Vries, 2007).

2.2.3. Structure et culture institutionnelles

Les caractéristiques des administrations publiques au sein desquelles la participation est organisée sont également liées à l'attitude des agents publics à l'égard de la participation. Les quatre caractéristiques concernées sont la structure organisationnelle, la culture administrative, les ressources de l'administration et le champ d'expertise de l'administration (Migchelbrink & Van de Walle, 2021a).

Tableau 2.5. Lien entre la structure et la culture institutionnelles des administrations et l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne

Migchelbrink & Van de Walle, 2021a	Structure et culture institutionnelles	
	Associées positivement à la participation citoyenne	Associées négativement à la participation citoyenne
Structure organisationnelle	L'autonomie organisationnelle des agents publics en matière de participation citoyenne (Neshkova, 2014) Travailler dans une administration au sein de laquelle la coordination entre les services est efficace (Liao, 2018) Marge de manœuvre des agents en matière de participation (Liao & Zhang, 2012)	Structure bureaucratique rigide, mais pas de consensus (Campbell & Im, 2016; Hardina, 2011; Huang & Feeney, 2016)
Culture administrative	Style de management participatif (Nalbandian, 1999) Les services orientés clients seraient plus ouverts à la participation (Huxley et al., 2016)	Culture administrative bureaucratique : les agents publics ont le monopole de l'expertise (Roberts, 1997) Les services orientés résultats (Johnson, 2011)
Ressources de l'administration	Le budget, le nombre d'agents disponibles, le temps disponible, les ressources informatiques ou le soutien politique (Brown, 2000) Selon une opinion minoritaire, les ressources ne sont pas déterminantes (Yang & Callahan, 2007)	Surcharge des agents publics (Brown, 2000)
Champ d'expertise de l'administration	Certains secteurs sont plus favorables : secteurs du sport, de la culture, des services sociaux (de Vries, 2000; Hardina, 2011), du développement durable (Faehnle et al., 2014), des parcs et loisirs (Li & Feeney, 2014)	Certains secteurs sont plutôt défavorables : forces de l'ordre (Yan & Ting, 2018)

Source : création de l'auteur, à partir de la revue systématique de la littérature de Migchelbrink et Van de Walle (2021a)

En termes de structure organisationnelle, l'autonomie organisationnelle des agents publics en matière de participation citoyenne est associée positivement à l'attitude des agents par rapport à la participation citoyenne (Neshkova, 2014). Travailler dans une administration au sein de laquelle la coordination entre les services est efficace est positivement lié à l'attitude des agents en matière de participation (Liao, 2018), de même que la marge de manœuvre des agents en matière de participation (Liao & Zhang, 2012). À l'inverse, une structure bureaucratique rigide (*red tape*) est associée négativement à l'attitude des agents publics en matière de participation citoyenne (Hardina, 2011). Il n'y a cependant pas de consensus sur cette question (Campbell & Im, 2016; Huang & Feeney, 2016). Les administrations publiques ayant adopté un style de management participatif ou valorisant l'autonomie sont plus susceptibles de réaliser de la participation citoyenne (Nalbandian, 1999). Il en va de même pour les administrations ayant une culture administrative ouverte (Chen et al., 2013) ou impliquant les agents publics dans les décisions du service (Hardina, 2011). Il n'y a pas de consensus sur les effets des choix de l'administration publique en matière d'orientation à l'égard du marché : les services orientés clients seraient plus ouverts à la participation (Huxley et al., 2016) que les services orientés résultats (Johnson, 2011). Enfin, les services ayant adopté une culture administrative bureaucratique réduisent les attitudes favorables des agents publics : les agents publics étant des experts, ils n'ont pas besoin de l'apport d'autres acteurs (Roberts, 1997). Les ressources d'un service sont positivement associées aux attitudes des agents à l'égard de la participation. Ces ressources sont le budget, le nombre d'agents disponibles, le temps disponible, les ressources informatiques ou le soutien politique. Assez logiquement, une charge de travail trop élevée dans le chef des agents publics d'un service est un frein à la participation citoyenne (Brown, 2000). À l'inverse, certaines études minoritaires démontrent que les ressources d'un service ne vont pas influencer le rapport des agents publics à la participation (Yang & Callahan, 2007). Enfin, les agents publics de certains secteurs de politiques publiques sont décrits comme plus favorables à la participation citoyenne que d'autres. Il s'agit notamment des employés des secteurs du sport, de la culture, des services sociaux (de Vries, 2000; Hardina, 2011), des services du développement durable (Faehnle et al., 2014), des parcs et loisirs (Li & Feeney, 2014). À l'inverse, le secteur des forces de l'ordre est moins ouvert aux processus de démocratie participative (Yan & Ting, 2018).

2.2.4. Éléments contextuels

Les éléments contextuels renvoient à différents éléments liés à la culture politico-administrative de l'endroit où la participation citoyenne est organisée (Ianniello et al., 2019) : il peut s'agir des structures politiques, de la culture politique, des contraintes légales, du capital social et des pressions externes en faveur de la participation.

Tableau 2.6. Lien entre la culture politico-administrative et l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne

Migchelbrink & Van de Walle, 2021a	Éléments contextuels	
	Associés positivement à la participation citoyenne	Associés négativement à la participation citoyenne
Structure politique	Perception qu'ils ont de la manière dont un système politique réagit à la participation citoyenne, avec de grandes différences entre les États (Andrews & de Vries, 2007; de Vries, 2005) Présence d'un maire de gauche (Hong, 2015) Présence d'élus représentant une diversité (Liao & Schachter, 2018) Structures de parti relativement faibles (Hong, 2015)	
Contraintes légales	Processus participatifs organisés en vertu de la loi : plus de probabilité d'être entendu (Huang & Feeney, 2016; Rodríguez & Rossel, 2018)	Ceci est nuancé par Conrad et al. (2011) : qu'un processus de participation soit garanti par la loi n'est pas nécessairement un gage que l'administration y prêterait véritablement attention
Pressions externes en faveur de la participation citoyenne	Pression en faveur de la participation citoyenne exercée par les citoyens ou toute autre composante de la société civile (Yang & Callahan, 2007)	Critique des élus et de l'administration publique (Conrad et al., 2011; Yang, 2005)

Source : création de l'auteur, à partir de la revue systématique de la littérature de Migchelbrink et Van de Walle (2021a)

Clark (2018) et Nabatchi (2010b) montrent que l'attitude des agents publics à l'égard de la participation est dépendante de la perception qu'ils ont de la manière dont un système politique

réagit à la participation citoyenne, avec de grandes différences entre les États (Andrews & de Vries, 2007; de Vries, 2005). D'autres facteurs sont également associés à une attitude positive des agents publics dont, notamment, la présence d'un maire de gauche (Hong, 2015), la présence d'élus représentant une diversité (Liao & Schachter, 2018) et des structures de parti relativement faibles (Hong, 2015).

Le contexte juridique dans lequel la participation citoyenne est organisée est également étudié. Certains travaux mettent en évidence que lorsque la loi impose la tenue de processus participatifs, le nombre de processus organisés a tendance à augmenter (Huang & Feeney, 2016), ainsi que la probabilité que les recommandations formulées dans le cadre de ces dispositifs soient entendues (Rodríguez & Rossel, 2018). Cependant, l'existence de processus de participation garantis par la loi n'est pas un gage de qualité, certaines administrations pouvant réaliser les processus requis par la loi sans réellement y prêter attention (Conrad et al., 2011). Enfin, la pression en faveur de la participation citoyenne exercée par les citoyens ou toute autre composante de la société civile est associée positivement à l'attitude des agents par rapport à la participation citoyenne (Yang & Callahan, 2007). Conrad et al. (2011) et Yang (2005) mettent cependant en évidence que lorsque les élus et les administrations publiques sont critiqués, les agents publics ont tendance à réduire le nombre de processus participatifs mis en place par les administrations publiques.

Majeure dans la compréhension du phénomène étudié, cette revue de la littérature présente toutefois une importante limite : malgré l'affirmation selon laquelle l'attitude des agents publics à l'égard de la participation citoyenne est un facteur clé permettant la prise en compte des résultats de la participation citoyenne (Liao & Schachter, 2018; Yang & Callahan, 2007), peu de travaux empiriques ont entrepris de démontrer ce lien dans l'organisation concrète d'un processus participatif (Migchelbrink & Van de Walle, 2021a). En effet, la plupart des recherches examinant cette relation étudient les attitudes plutôt que les comportements et utilisent des méthodes de recherche associatives plutôt que causales (Liao & Schachter, 2018; Yang, 2005). Les recherches futures pourraient contribuer de manière significative à la littérature en utilisant des méthodes de recherche originales pour mettre cette affirmation à l'épreuve. Des études supplémentaires pourraient également examiner comment les interactions entre les groupes de déterminants (caractéristiques individuelles, caractéristiques du processus, structures et culture organisationnelles, caractéristiques contextuelles) affectent les attitudes des gestionnaires publics à l'égard de la participation publique.

Dans une autre recherche, Migchelbrink et Van de Walle (2021b) créent une typologie des différentes perspectives qu'adoptent les agents publics dans la mise en œuvre d'un processus de budget participatif. Cette typologie est construite à partir d'une enquête réalisée auprès d'agents publics impliqués dans le design, la mise en œuvre et la gestion de sept budgets participatifs au sein de villes belges flamandes et bruxelloises. Ils mettent en évidence que les agents publics impliqués dans un budget participatif peuvent adopter une perspective managériale, citoyenne, technocratique ou sceptique dans l'accomplissement de leur mission. Pour les agents publics qui adoptent une perspective managériale, le budget participatif nécessite la coopération de l'ensemble des services communaux. Ils estiment qu'il est de leur responsabilité de suffisamment maîtriser les enjeux du budget pour faciliter l'alignement des intérêts des élus locaux, des autres agents publics et des citoyens. C'est ainsi que les agents publics qui s'inscrivent dans la perspective managériale considèrent qu'ils doivent conseiller les citoyens dans leurs propositions budgétaires afin que celles-ci soient crédibles, sans pour autant rédiger celles-ci à leur place. Ces agents publics mettent donc l'accent sur le processus de négociation du budget participatif. Enfin, le soutien de ces agents publics à l'égard du budget est nuancé. D'une part, ils considèrent que l'organisation d'un budget participatif permet d'augmenter la légitimité démocratique de l'exécutif local et qu'il a la vertu de permettre aux citoyens de comprendre comment les décisions budgétaires sont prises. D'autre part, ils estiment que ce sont toujours les mêmes citoyens qui participent et qu'à cet égard les avantages du budget participatif sont trop faibles par rapport à son coût (Migchelbrink & Van de Walle, 2021b).

Les agents publics qui adoptent une perspective managériale priorisent l'alimentation du budget par les citoyens et soutiennent la valeur normative de ce dernier. Selon eux, leur rôle consiste à aider les citoyens dans la rédaction de propositions budgétaires de qualité. Ils considèrent en effet qu'il revient aux citoyens de décider de la manière dont l'argent public est dépensé près de chez eux. Selon ces agents publics, la légitimité démocratique des exécutifs locaux est renforcée par la mise en place du budget participatif. Ces agents publics sont convaincus que le budget participatif a des avantages surpassant ses coûts et que les citoyens souhaitent s'y investir en coût (Migchelbrink & Van de Walle, 2021b).

Les agents publics qui adoptent une perspective citoyenne privilégient l'alimentation du budget par les citoyens plutôt que par d'autres acteurs comme les politiciens locaux ou d'autres agents publics. Le regard qu'ils portent sur le rôle joué par les élus locaux dans ce processus est

particulièrement critique. Ils estiment que même s'ils ont la possibilité d'arrêter des propositions émanant des citoyens avec lesquelles ils ne sont pas d'accord, ils ne devraient pas le faire. Ces agents estiment que les élus locaux peuvent être défavorables au mécanisme du budget participatif par crainte de perdre du pouvoir. En outre, ceux-ci estimeraient que les agents publics ne devraient pas être impliqués dans le processus de prise de décision des citoyens en raison de l'influence qu'ils pourraient exercer. Les agents adoptant cette perspective considèrent donc qu'ils doivent être les alliés des citoyens afin de leur permettre de voir leurs propositions budgétaires adoptées. Ils estiment qu'ils doivent intervenir à la marge pour s'assurer de la qualité de ces propositions. Selon eux et tout comme la perspective précédemment présentée, le budget participatif nécessite la coopération de tous les services municipaux (Migchelbrink & Van de Walle, 2021b).

Les agents publics partageant une perspective technocratique mettent avant tout l'accent sur les normes administratives plutôt que sur les intérêts des élus locaux et des citoyens. Leur regard quant au rôle des élus locaux dans le cadre des budgets participatifs est assez méfiant. Quant aux citoyens, ils estiment qu'il est uniquement intéressant de les impliquer lorsque leur implication permet réellement d'améliorer la qualité des prises de décision, ce dont ils ne sont pas convaincus. Ces agents préfèrent l'avis de leurs collègues à celui des élus locaux ou des citoyens. Ils pensent que les agents publics sont plus aptes à prendre des décisions conformes aux intérêts des citoyens que les citoyens eux-mêmes ou les élus, dont ils se méfient. Ils estiment qu'un budget participatif est surtout l'occasion pour les élus d'être davantage visibles à des fins électorales. Enfin, ces agents mettent l'accent sur l'utilisation instrumentale du budget participatif. Ils défendent l'utilisation d'un tel dispositif uniquement si celui-ci permet d'améliorer qualitativement les politiques budgétaires et sont plutôt méfiants par rapport à la capacité des citoyens à se prononcer sur la manière dont l'argent public est dépensé. Ils considèrent que leur rôle dans ce cadre est d'assister les citoyens dans la rédaction de propositions afin qu'elles soient d'une qualité suffisante pour être mises en pratique (Migchelbrink & Van de Walle, 2021b).

Les agents publics qui adoptent une perspective sceptique doutent de la valeur du budget participatif, sans s'y opposer pour autant. Selon eux, les agents publics et les élus locaux ne sont pas capables ou n'ont pas envie de partager leur pouvoir avec les citoyens. Ils estiment que les agents publics ne devraient pas pouvoir interférer dans le processus participatif. Ces agents avancent que le budget participatif est intéressant et qu'il doit être uniquement du ressort des

citoyens de décider sur la façon dont le budget est alloué, dans la mesure où cela est compatible avec la manière dont les décisions administratives sont prises. Ils pensent que si la plupart des citoyens ne veulent pas participer, c'est en raison du mauvais fonctionnement des services publics. Selon eux, la légitimité démocratique du gouvernement local ne s'améliore pas grâce au budget participatif. De plus, d'après ces gestionnaires, les citoyens ne peuvent pas savoir ce qui est le mieux pour leur environnement sans l'aide des agents publics ou des politiciens élus. Ils pensent que les bénéfices du budget participatif ne dépassent pas les moyens qui y sont investis. Par ailleurs, ces agents publics doutent de l'envie et/ou de la capacité de leurs collègues et des élus locaux de laisser du pouvoir décisionnel aux citoyens. Ils estiment également, plus que dans les autres perspectives, que leurs collègues agents manquent d'envie et/ou de temps pour réaliser les propositions budgétaires des citoyens, par difficulté de céder leur pouvoir. De plus, ils pensent que les élus locaux ne prendront pas en compte les résultats du budget participatif, car ils ne souhaitent pas déléguer leur pouvoir à d'autres personnes. Pour eux, le budget participatif représente une opportunité de se rendre visible publiquement à des fins électorales. Enfin, ces agents publics considèrent qu'ils doivent rester en dehors du processus de budget participatif. Ils sont d'avis qu'ils doivent veiller à ne pas influencer le processus en favorisant certaines propositions budgétaires ou en dévalorisant celles avec lesquelles ils sont en désaccord. Les agents de la perspective sceptique sont les agents les moins enclins à écouter leurs collègues. Ils avancent également que les besoins des citoyens ne peuvent être connus des autres acteurs sans les consulter. Bien qu'ils soient impliqués dans la rédaction des propositions budgétaires des citoyens, ils pensent que ce n'est pas leur rôle de s'assurer de la qualité de ces dernières (Migchelbrink & Van de Walle, 2021b).

En synthèse, les auteurs montrent que quelques convictions sont partagées parmi les agents publics de ces quatre perspectives. D'abord, ces agents publics estiment que les décisions budgétaires les plus importantes doivent être prises par les élus. Ensuite, ils souhaitent que l'organisation d'un budget participatif ne diminue pas l'influence dont ils bénéficient comme agents publics. Ils considèrent également que bien que le budget participatif soit intéressant pour les élus locaux, il est en pratique compliqué de faire confiance au processus et de véritablement déléguer leur pouvoir (Migchelbrink & Van de Walle, 2021b). Nous l'avons vu à travers ces derniers exemples, les perceptions que les agents ont de la participation comptent fortement, car elles orientent la conception des dispositifs participatifs. Enfin, le poids des enjeux instrumentaux pour les agents publics impliqués dans les dispositifs participatifs n'est pas à négliger (Kübler et al., 2020).

La littérature analysée indique que, du point de vue des agents publics, la valeur de la participation citoyenne est moins démocratique qu'instrumentale. D'autres travaux abondent dans le même sens et mettent en évidence que l'opinion des agents publics sur les finalités de la participation citoyenne influence le type de processus qu'ils vont mener (Eckerd & Heidelberg, 2020; Värttö, 2021). Ainsi, dans leur étude d'une administration environnementale aux États-Unis, Eckerd et Heidelberg (2020) ont mis en évidence que les processus mis en œuvre sont plus ou moins démocratiques selon le sens et la valeur que les agents donnent à la participation du public. Cette recherche investigate quatre types d'attitudes adoptées par les agents publics à l'égard des citoyens lors d'un dispositif participatif. Ainsi, les participants peuvent être considérés comme une source informationnelle, comme des apprenants, comme un obstacle ou comme des partenaires. Certains agents publics considèrent la participation citoyenne comme une opportunité de recueillir davantage d'informations sur une problématique spécifique (Nabatchi, 2012). Ces agents sont particulièrement nombreux. La contribution des citoyens, même si ceux-ci sont impliqués tôt dans le processus, doit être liée à des objectifs et besoins préalablement établis par l'administration. Pour ces agents, le dispositif participatif doit surtout permettre la collecte d'informations, tandis que la prise de décision demeure une prérogative des agents publics. D'autres agents publics considèrent, quant à eux, les participants comme des apprenants. Pour ceux-ci, la participation citoyenne est l'occasion d'aider les citoyens à comprendre un projet ou de les éduquer sur la manière dont les décisions publiques sont prises. Certains agents de ce groupe ne perçoivent pas du tout l'intérêt de la participation citoyenne qu'ils considèrent comme une perte de temps pour ce qui les concerne. Selon eux, l'ignorance des citoyens serait telle qu'elle ne permettrait pas de mener un dialogue constructif. Cependant, même dans ces circonstances, la participation des citoyens permet d'améliorer la situation par son soutien dans le projet (Eckerd & Heidelberg, 2020). D'autres agents publics considèrent les participants comme des obstacles. Pour ces agents, la participation citoyenne n'a pas d'intérêt ou représente un défi presque insurmontable. Les agents de ce groupe considèrent que les moments d'échanges avec les citoyens sont rarement constructifs. En effet, les citoyens qui participent seraient, selon eux, opposés à tout changement, ce qui engendrerait de la frustration dans le chef des agents publics. À cet égard, les agents anticipent d'être confrontés à l'opposition de la part des citoyens et se préparent à y répondre. Les services administratifs techniques sont ceux qui considèrent le plus que les citoyens disposent de peu d'informations et d'expertise.

Dans cette section, nous avons passé en revue les travaux qui mettent à jour les différentes attitudes adoptées par les agents publics lorsqu'ils sont amenés à contribuer à un dispositif participatif. Ces travaux montrent le rôle important de l'administration, bien que sous-étudié, dans le cadre des dispositifs participatifs, et éclairent le poids des enjeux instrumentaux pour les agents publics qui y sont impliqués. Ce constat conduit certains auteurs à conclure que le développement de ces dispositifs traduit plutôt une recherche de gouvernabilité qu'une recherche de démocratisation des processus décisionnels (Kübler et al., 2020).

2.4. La participation citoyenne : un nouveau paradigme pour les administrations ?

Les administrations publiques sont confrontées depuis les années 1980 à une multiplication des dispositifs impliquant les citoyens dans les décisions publiques à tous les niveaux de pouvoir (Font et al., 2014; Smith, 2009). Cette irruption des citoyens au sein des processus de décisions constitue un véritable défi pour les administrations publiques qui sont invitées à se repenser (Bherer, 2011; Dryzek, 1994; Moynihan, 2003; Nabatchi, 2010a; Schneider & Ingram, 1997). La littérature scientifique, notamment en sciences administratives, souligne l'importance d'étudier les évolutions de l'administration publique face au développement d'une action publique plus participative, délibérative ou collaborative (Eckerd & Heidelberg, 2020; King et al., 1998; Kübler et al., 2020; Migchelbrink & Van de Walle, 2021a, 2021b; Moynihan, 2003; Yang, 2005). Le tournant participatif de la démocratie conduirait les administrations publiques à considérer les citoyens, autrefois simples bénéficiaires de services publics, comme des partenaires dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques (Kathi & Cooper, 2005).

Tableau 2.7. Évolution du rôle des agents publics dans l'administration bureaucratique, la Nouvelle Gestion Publique et le Nouveau Service Public

	Administration bureaucratique	Nouvelle Gestion Publique	Nouveau Service Public
Usagers des services publics	Électeurs et clients (<i>clients</i>)	Clients (<i>customers</i>)	Citoyens
Rôle des agents publics	Ramer (<i>Rowing</i>)	Piloter	Faciliter (<i>Serving</i>)
Marge de manœuvre des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions	Peu de marge de manœuvre	Très grande marge de manœuvre (démarche entrepreneuriale)	Marge de manœuvre moyenne, mais contrainte et contrôlée
Responsabilité des agents principalement vis-à-vis	Hierarchie	Marché	Diversité de normes
Organisation	Bureaucratique	Décentralisée	Collaborative

Valeur	Salaire et avantages du service public	Entrepreneuriat	Souhait de servir la société
--------	--	-----------------	------------------------------

Source : création de l’auteur, traduit et adapté de Denhardt et Denhardt (2002).

Aux États-Unis, Kathi et Cooper (2005) mettent en évidence que les administrations publiques sont baignées pendant la majorité du XX^e siècle dans le modèle de l’État administratif (*administrative state*). Dans ces administrations publiques traditionnelles, les citoyens sont considérés comme des « électeurs » puis comme des « clients ». Ainsi, pour ces administrations publiques, les processus participatifs sont comme des canaux d’informations à sens unique, allant des services vers les citoyens (Durant, 1998). Cette vision des processus participatifs découle directement du modèle wébérien ou bureaucratique (Torfing et al., 2020b). Dans celui-ci, la légitimité des administrations publiques dérive de leur expertise technique et de leur impartialité. Cette vision de l’administration conduit à créer une relation hiérarchique entre agents publics et citoyens (Stoker, 2011). Dès le début des années 1980, la Nouvelle Gestion Publique (NGP) devient l’un des courants les plus influents en termes de réformes administratives dans les pays industrialisés (Pollitt & Bouckaert, 2011; Torfing et al., 2020a). La NGP, comme programme de réforme des administrations, vise à importer des outils, des instruments et des technologies du secteur privé, considéré comme dynamique, efficace, performant et offrant un service de qualité, vers le secteur public considéré comme statique, inefficace, peu performant et peu réactif (Torfing et al., 2020a). L’émergence de la NGP a permis la mise en place d’une vague de réformes administratives inspirées par l’idéologie néolibérale destinée à transformer le secteur public (Borins, 1998; de Visscher, 2004; Fallon & Ficet, 2017; Kettl, 1997; Piron & Paris, 2023). Ce courant est devenu l’objet d’un vif intérêt public et de contestations politiques (Pollitt & Bouckaert, 2011). Parmi les idées disséminées par la NGP, les administrations publiques sont invitées à repenser leurs interactions avec les utilisateurs des services publics qui deviennent des consommateurs ou des clients (Chevallier, 2011; Torfing et al., 2020a). La NGP invite à repenser les interactions entre les agents publics et les bénéficiaires de services publics à l’aune du concept de transaction, comme dans le secteur marchand. Les agents publics sont dès lors invités à améliorer leurs performances (des indicateurs de performance sont créés) et à rendre des comptes aux usagers-clients (des indicateurs de satisfaction sont créés). Plutôt que de ramer pour faire avancer le bateau, la NGP attend des agents publics qu’ils le pilotent : ils sont désormais tenus de trouver des solutions

aux problèmes qui leur sont présentés (Osborne & Gaebler, 1992). Les agents publics sont dès lors considérés comme des entrepreneurs, à qui il est donné une large marge de manœuvre pour atteindre leurs objectifs. Enfin, la NGP incite les administrations auparavant bureaucratiques caractérisées par de grandes structures hiérarchiques à se décentraliser afin de se rapprocher de leurs clients. Face à l'organisation traditionnelle du travail administratif en silo, la NGP plaide pour la création de services transversaux, favorisant les collaborations entre services et l'intégration de différentes expertises dans le pilotage des politiques publiques. Toutes ces transformations sont aussi sémantiques : face à l'évolution de leurs missions, les « fonctionnaires » deviennent désormais des « agents publics ». Après vingt années de travaux observant les effets sur les administrations des réformes inspirées de la NGP, plusieurs auteurs proposent de mettre à jour ce courant, à l'aune de l'évolution de la théorie et des pratiques administratives. C'est ainsi que naît le concept de Nouveau Service Public (NSP) qui vient actualiser, préciser et nuancer les différents apports de la NGP (Denhardt & Denhardt, 2002). Dans le NSP, le rôle des agents publics évolue : de pilotes dans la NGP, ils deviennent des facilitateurs : *serve, rather than steer* (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 553). En effet, la complexité des problèmes publics contemporains nécessite que les gouvernements et les administrations y répondent différemment. Les politiques publiques doivent plus qu'auparavant résulter de l'interaction de nombreux groupes et organisations, d'opinions et d'intérêts variés. Dans ce cadre, l'administration n'est plus qu'un acteur parmi d'autres qui doit jouer un rôle de mise à l'ordre du jour des problèmes publics afin de rassembler les acteurs concernés pour les résoudre. Dans ce changement de paradigme, les agents publics deviennent des conciliateurs, des médiateurs ou encore des arbitres. Il est attendu d'eux qu'ils développent de nouvelles compétences de négociation ou de résolution de conflits. Dans la perspective du NSP, le rôle de l'administration est de réunir les citoyens dans des contextes permettant une discussion authentique sur la direction que la société doit emprunter. Les agents publics doivent jouer un rôle actif dans ce débat public afin de permettre aux citoyens d'y contribuer pleinement. Pour réaliser cette mission, les agents publics doivent être ouverts, accessibles et réactifs. Dans cette perspective, les usagers des services publics doivent être considérés comme des citoyens plutôt que comme des clients (Denhardt & Denhardt, 2002). La relation nouée par les agents publics avec les citoyens doit être une relation de confiance et de collaboration. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents doivent mettre en place des mécanismes pour traiter avec les citoyens de manière sensible et inclusive. En termes d'organisation hiérarchique au sein des administrations, alors que le modèle traditionnel reposait sur une hiérarchie stricte, que le modèle de la NGP reposait sur l'efficacité des agents publics et leur réactivité aux forces du

marché, le NSP plaide pour que les agents publics consultent massivement de nombreux acteurs face aux problèmes qu'ils doivent gérer. Le NSP insiste sur le fait que les agents publics ne doivent pas prendre de décisions seuls, mais parvenir à des décisions en favorisant le dialogue, la médiation, l'autonomisation des citoyens et l'engagement de ceux-ci pour résoudre les problèmes complexes des sociétés contemporaines, en prenant en compte de multiples normes (la loi, l'intérêt public, les normes professionnelles, les valeurs, les normes démocratiques et les citoyens). Le NSP considère que le succès à long terme des organisations publiques dépend de processus de collaboration et de leadership partagé basés sur le respect de toutes les personnes impliquées. Dans ce paradigme, les administrateurs publics sont motivés par plus que la simple rémunération ou la sécurité de l'emploi : ils souhaitent avoir un impact positif sur la vie des autres. Ce paradigme insiste sur le fait que le respect des individus est essentiel, tant à l'égard des citoyens que des employés, et que cela contribue à créer une culture de responsabilité et d'engagement civique. La NGP encourage les administrateurs publics à agir et à penser comme des entrepreneurs d'une entreprise commerciale. Cela crée une vision assez étroite des objectifs à atteindre : maximiser la productivité, satisfaire les clients, accepter les risques et saisir les opportunités au fur et à mesure qu'elles se présentent. Le NSP limite l'autonomie des agents publics en rappelant qu'ils ne sont pas les propriétaires de l'administration et que celle-ci appartient aux citoyens. Ils ont la responsabilité de servir les citoyens en agissant comme des gardiens des biens publics et des administrations, en facilitant le dialogue démocratique avec les citoyens dans leur diversité (Denhardt & Denhardt, 2002).

Dans cette thèse, nous abordons la NGP et le NSP comme point de départ pour analyser le changement de paradigme promu par la mise en place de services dédiés à la participation citoyenne au sein d'administrations publiques. De nombreux autres travaux, principalement en administration publique, analysent la participation des citoyens dans la conception et la mise en œuvre des services publics. Ces travaux s'affilient tantôt à la littérature développée d'abord dans le champ économique sur « co-production », c'est-à-dire l'étude des relations entre citoyens et services publics (Ostrom, 1996), tantôt à la littérature portant sur la « co-crédation », qui est de plus en plus utilisée dans le secteur public (Brandsen et al., 2018). Comme le soulignent Voorberg et al. (2015), ces courants renvoient à plusieurs champs de littérature qui analysent des questions similaires comme la gouvernance collaborative ou la littérature portant sur l'engagement civique. Ceci fait dire à Brandsen et al. (2018) qu'il existerait un certain flou rendant difficile de distinguer ces champs théoriques les uns par rapport aux autres en termes d'objets étudiés. Dans cette thèse, nous faisons le choix de ne pas mobiliser ces courants dont

la plus-value serait limitée dans notre étude prenant pour point d'entrée par les tensions générées par la mise en administration de la participation citoyenne dans le chef des agents eux-mêmes.

Même si les nouvelles orientations prônées par la NGP et le NSP conduisent à certains changements dans le fonctionnement des administrations publiques et dans la manière dont elles conçoivent leurs rapports avec les citoyens-usagers, ces nouveaux paradigmes demeurent des compléments occasionnels au modèle bureaucratique, dont les administrations publiques restent fortement inspirées (Chevallier, 2011). En étudiant ces législations introduisant de la participation citoyenne au sein des administrations américaines, et ceci a déjà été abordé, Noveck (2004) met en évidence qu'il y aurait chez les agents publics le sentiment que la participation des citoyens serait incompatible avec un bon fonctionnement administratif pour deux raisons. La première est que les problèmes complexes des sociétés contemporaines seraient si complexes qu'ils nécessiteraient d'être réglés par des agents publics experts, objectifs et distants de ces enjeux. La mise en contact d'agents publics et de citoyens mettrait dès lors la neutralité de l'administration en danger : « les pratiques de consultations citoyennes qui introduisent un contact personnel avec les citoyens peuvent mettre en danger la neutralité de l'administration. L'objectif d'une bureaucratie impartiale n'est pas le problème, mais au contraire la raison de la méfiance à l'égard de la participation publique » (Noveck, 2004, p. 562, notre traduction). Kathi et Cooper (2005) concluent que ce manque de confiance des agents publics dans les processus de participation citoyenne est un problème grave qui doit être adressé, car il constitue une barrière majeure à la démocratisation de l'état bureaucratique.

En conclusion, un changement de culture administrative est un préalable à la prise en compte des produits participatifs dans l'action publique, qui reste aujourd'hui limitée et dépendante du contexte (Bherer et al., 2016; Michels & De Graaf, 2017). À défaut d'évolution notable dans les pratiques administratives, la participation mise en œuvre par une administration bureaucratique ne pourrait que conduire à un résultat traumatisant, tant pour les citoyens que pour les agents publics (King et al., 1998; Tholen, 2015). En d'autres termes, la transformation de l'administration publique et le développement d'une démocratie plus participative, délibérative ou collaborative, sont nécessairement liés. La promotion de nouvelles modalités de l'exercice démocratique, plus participatives, conduirait nécessairement à changer le rôle des agents publics, et à faire émerger de nouveaux profils d'agents (Blijleven et al., 2019). Pourtant, force est de constater que si la relation entre administration et participation intéresse depuis

longtemps les chercheurs en sciences administratives, ce n'est que tardivement que les spécialistes des dispositifs participatifs s'y sont intéressés. Et encore, les agents publics demeurent peu analysés dans les études sur les processus participatifs alors même qu'ils y jouent un rôle clé.

3. À la rencontre des agents publics de la participation : élucidation méthodologique

Dans cette thèse, nous cherchons à comprendre les effets de ce processus de mise en administration de la participation citoyenne en étudiant les agents publics qui la mettent en œuvre. Pour ce faire, nous répondrons à la double question suivante : Qui sont les agents publics de la participation citoyenne et quelles sont leurs missions ? Comment perçoivent-ils leurs missions et quelles relations entretiennent-ils avec les autres acteurs des processus participatifs (agents publics, élus, citoyens) ? Nous présentons dans ce chapitre notre dispositif de collecte et d'analyse de données, et les principes qui sous-tendent notre démarche.

3.1. Un paradigme constructiviste, une démarche qualitative et abductive

Cette recherche adopte une posture épistémologique constructiviste, ce qui signifie que les connaissances résultent de constructions subjectives et d'interprétations personnelles du chercheur dans ses interactions avec le monde qui l'entoure (Venkatesh et al., 2016). Ainsi, le chercheur qui s'inscrit dans ce paradigme cherche à comprendre les phénomènes étudiés en mettant en lumière le sens qui leur est attribué par les acteurs qui y participent, tout en intégrant les effets de ses propres interactions avec ces acteurs (Orlikowski & Baroudi, 1991). Ce faisant, et prenant le contrepied par rapport au positivisme, les chercheurs de cette école reconnaissent que leur propre trajectoire de vie, leurs connaissances et valeurs peuvent influencer l'étude qu'ils mènent (Trochim & Donnelly, 2007). Pour certains auteurs, le constructivisme est un courant ontologique présentant une conception particulière d'une réalité (Wendt, 1992; Coman et al., 2016) ; pour d'autres, il s'agit d'une posture épistémologique permettant de comprendre et d'analyser les processus de création de connaissances (Coman et al., 2016; Mucchielli, 2009). Durant notre processus de recherche, nous avons en effet cherché à comprendre le sens que les agents publics de la participation donnent à leur engagement dans un processus de mise en administration de la participation citoyenne. En d'autres termes, le constructivisme est un paradigme proposant des postulats sur la conception du réel et de la connaissance (Della Porta & Keating, 2008). Bien que le constructivisme soit traversé par de nombreux courants, leur dénominateur commun est l'affirmation selon laquelle les objets des sciences sociales ne peuvent être compris qu'en étudiant les interprétations qu'en ont leurs acteurs et en analysant

la signification attribuée à ces objets sociaux par ces acteurs (Geertz, 1977). Selon Schinckus (2008, p. 99), trois propositions cadrent la présentation de la science dans une perspective constructiviste : « (1) la pratique scientifique est ‘opportuniste’, (2) la pratique scientifique n’a de réalité que locale et (3) les faits scientifiques sont engendrés par les détails contingents de la pratique scientifique ». La pratique scientifique est opportuniste dans la mesure où elle évolue selon les possibilités qui se présentent au chercheur. Celui-ci adapte continuellement son étude en fonction de la disponibilité des données qu’il recherche (Dubois, 1999). Cet opportunisme à l’égard de la possibilité d’obtenir certaines données plutôt que d’autres amène d’autres auteurs à comparer les chercheurs à des « bricoleurs » (Knorr-Cetina, 1981). Le constructivisme plaide également pour décontextualiser les résultats scientifiques des contextes dont ils sont issus. Dans ce cadre, la construction sociale est double : celle produite par les acteurs étudiés qui donnent un sens à leurs actions et celle produite par le chercheur qui met en œuvre un *design* de recherche. Enfin, dans cette perspective, la pratique scientifique n’a de réalité que locale car les chercheurs « développent des interprétations locales, des règles méthodologiques, un savoir-faire local concernant ce qu’il faut entreprendre pour que les choses se passent de la meilleure façon pour la pratique de recherche » (Knorr-Cetina, 1981, p. 33). Ceci fait donc dire à Schinckus (2008, p. 100) que « si les faits scientifiques sont la conséquence de la pratique scientifique et que chaque laboratoire codifie sa propre vision de la pratique scientifique, alors, la réalité scientifique, celle qui ne demande qu’à être publiée et présentée au grand public, ne peut se penser sans référence aucune à la pratique scientifique dans laquelle cette réalité a été découverte ». C’est alors qu’intervient le travail de « décontextualisation » des résultats : les chercheurs entreprennent alors de sortir les résultats obtenus à partir du cas étudié et de les recontextualiser à partir de la littérature (confrontation entre résultats et théorie). C’est la réussite d’une décontextualisation des résultats d’un contexte particulier vers un contexte générique qui permet aux résultats d’être jugés crédibles (Knorr-Cetina, 1981; Schinckus, 2008). Il s’agit d’un processus de standardisation et de généralisation. Enfin, dans la perspective constructiviste, « l’objectivité d’un fait scientifique n’est pas dans sa préexistence à la démarche scientifique, mais bien dans la manière de construire ce fait scientifique au sein même de la démarche scientifique » (Schinckus, 2008, p. 100). Dans cette thèse, la décontextualisation est réalisée à l’aide de la typologie que nous utilisons pour présenter nos résultats qui résonnent avec les connaissances scientifiques déjà produites. La typologie est ainsi utilisée comme un outil heuristique d’accès au terrain : une manière de répertorier les informations récoltées principalement à travers les entretiens, d’organiser les propos des acteurs, pour monter en généralité en créant des catégories qui en principe se veulent exhaustives et mutuellement

exclusives. Ces catégories peuvent alors être discutées par rapport aux résultats produits au sein de la communauté scientifique, que nous avons présentés dans la partie théorique de ce manuscrit.

Dans cette recherche, nous adoptons également une démarche abductive. Les travaux scientifiques portant sur la mise en administration de la participation citoyenne étant peu nombreux, une méthode inductive, partant de l'observation du terrain pour ensuite être confrontée à la théorie, a d'abord été envisagée. Une telle démarche est d'ailleurs bien souvent la voie empruntée par les travaux ancrés dans un paradigme constructiviste comme le nôtre. L'évolution de notre recherche a eu raison de cette première intention. Dans cette thèse, la démarche abductive a consisté à faire des allers-retours entre la théorie (notamment les travaux portant sur la mise en administration publiés pendant notre récolte de données) et la récolte des données par la réalisation d'entretiens semi-structurés en plusieurs vagues et par des observations participantes. Les recherches théoriques ont ainsi été nourries par les apports de la récolte des données, qui était elle-même guidée par les apports de la littérature (Reichertz, 2007). L'abduction, selon Peirce (1935, p. 171), est « un processus qui consiste à élaborer des explications exploratoires. Il s'agit de la seule opération logique qui introduit de nouvelles idées ; là où l'induction ne fait que déterminer une valeur, et la déduction implique simplement des conséquences sur une hypothèse pure ». L'induction et l'abduction se distinguent ainsi dans la mesure où la première cherche à mettre en lumière des faits entourant un phénomène, là où la seconde tente d'élaborer une théorie compréhensive de ce phénomène (Peirce et al., 1960; Timmermans & Tavory, 2012). Cette démarche est proche de la manière dont nous raisonnons la plupart du temps dans notre vie quotidienne : face à un phénomène « atypique ou surprenant », nous réadaptions notre comportement en « recalibrant » nos attentes pour le futur (Timmermans & Tavory, 2012). Même si l'utilisation de l'abduction gagne du terrain aujourd'hui en tant que démarche de recherche, les travaux qui proposent des méthodes abductives d'analyse de données qualitatives demeurent relativement rares (Carleheden, 2016; Deterding & Waters, 2021; Vila-Henninger et al., 2022). Dans la prochaine section, nous reviendrons sur les différentes étapes de notre processus de récolte des données.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, plusieurs travaux ont entrepris de décrire les agents publics de la participation et leurs attitudes à l'égard de la démocratie participative. Alors que ces travaux portent sur des contextes politico-administratifs variés et parfois très lointains, aucune recherche ne porte sur le cas belge. Ensuite, ces analyses, et en particulier

celles mesurant les attitudes des agents à l'égard de la démocratie participative, utilisent majoritairement des données quantitatives. Eu égard à ces constats, nous considérons que la réalisation d'une nouvelle étude quantitative visant à décrire le profil des agents publics de la participation, leurs relations avec les autres acteurs des dispositifs participatifs et leur attitude à l'égard de la démocratie participative présenterait une capacité heuristique faible dans le contexte belge. C'est pourquoi nous adoptons une démarche qualitative dans le but d'étudier en profondeur le profil des agents publics de la participation en Belgique, leurs missions et les relations qu'ils entretiennent avec les acteurs des dispositifs participatifs. Cette méthode se justifie d'autant plus qu'il est probable que certains agents publics de la participation que nous rencontrons n'aient pas d'opinion préconçue sur les questions qui leur sont posées (certaines questions de notre guide d'entretien vérifient d'ailleurs cette supposition). La démarche qualitative présente l'avantage d'éviter autant que possible que les agents que nous rencontrons ne soient interrogés sur des problématiques dont ils se sentent étrangers et produisent ainsi des « artefacts » (Bourdieu, 1973). Enfin, la dimension qualitative de cette recherche est double : elle recouvre tant la nature des données récoltées que la méthode d'analyse des données qui est utilisée (Bernard & Ryan, 2010).

3.2. Une première phase d'entretiens exploratoires et d'observations

Dans cette recherche, nous nous inspirons des approches ethnographiques, en décrivant de manière microsociologique « les activités quotidiennes accomplies par les agents, en lien avec les usagers, avec les politiques publiques qu'ils développent ou avec les dispositifs techniques et matériels dans lesquels ils se trouvent enchâssés » (Bezes & Join-Lambert, 2010, p. 6). Cette perspective invite à l'analyse des relations entre acteurs avec une focale particulière sur les relations entre agents publics et usagers, tout en mettant en lumière les phénomènes d'appropriation et d'autonomisation des agents dans la réalisation de leurs missions. L'analyse de ces micro-activités réalisées par ces agents est alors utilisée comme porte d'entrée pour proposer une réflexion sur les changements macros de l'administration publique, insufflés par la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques associées à de nouveaux principes d'organisation du travail administratif (Jeannot, 2008; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2022). Deux outils principaux sont utilisés afin de récolter nos données : l'entretien semi-structuré et l'observation participante. Un entretien semi-structuré ou semi-dirigé est « une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur [qui] se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à

celui de la conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche. Grâce à cette interaction, une compréhension riche du phénomène à l'étude sera construite conjointement avec l'interviewé » (Savoie-Zajc, 2009, p. 340). L'observation participante, quant à elle, désigne un mode d'observation dans lequel le chercheur endosse un rôle déjà existant dans la situation observée (Fournier & Arborio, 2021). Dans le cadre des observations réalisées, le risque que la présence du chercheur comme observateur ne perturbe la situation observée est limité par l'adoption par le chercheur d'un rôle prévu dans le *design* des processus observés, ce rôle pouvant être celui de facilitateur, médiateur, évaluateur ou expert. Les caractéristiques de ces entretiens semi-dirigés et de ces observations sont présentées ci-dessous au fur et à mesure de la présentation de notre processus de récolte des données. En effet, dans cette section, nous présentons les différentes étapes de cette recherche en mobilisant les niveaux de connaissance des recherches qualitatives de Fortin et Gagnon (2016). Les trois niveaux étudiés dans le cadre de cette thèse sont la découverte, la description et l'explication. Bien que ces trois niveaux soient présentés de manière linéaire, ceux-ci sont souvent travaillés de manière simultanée plutôt que consécutivement. L'étape exploratoire ou de la découverte dans une perspective qualitative consiste à créer de la connaissance au sujet d'un phénomène peu étudié, en prenant le point de vue des acteurs de ce phénomène (Fortin & Gagnon, 2016). Dans cette thèse, la phase exploratoire correspond aux premières données que nous récoltons en 2017, avant que le cadre de la recherche ne soit finalisé. Dans le cadre de cette première recherche exploratoire, nous observons le processus « Make Your Brussels Mobility ». Ce processus est un mini-public composé de 40 participants, initié par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de l'élaboration du plan régional de la mobilité intitulé « Good Move ». Le panel se tient à Bruxelles les 21 et 28 octobre ainsi que les 18 et 19 novembre 2017. Dans le cadre de l'observation de ces séances, nous prêtons une attention particulière aux agents publics du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale investis dans l'organisation de ce mini-public. Nous découvrons que plusieurs agents sont impliqués dans ce dispositif, alors même qu'un opérateur privé spécialisé en matière de participation citoyenne est engagé pour organiser ce processus participatif. Parmi les agents mobilisés, certains sont chargés de l'accueil des participants, d'autres sont « facilitateurs » des tables de discussions, d'autres enfin sont chargés de réaliser le compte-rendu des discussions ou de traduire différentes prises de parole ou documents. À l'issue du processus, nous prenons contact avec les six agents ayant joué un rôle de facilitation, de traduction ou de rédaction durant les

discussions¹⁰ et effectuons des entretiens semi-dirigés avec eux. L’objectif de ces entretiens – qui se déroulent entre mars 2018 et mars 2019 – est de déterminer le rôle joué par ces agents publics avant, pendant et après le processus. La liste des entretiens est reprise dans le tableau suivant.

Tableau 2.8. Entretiens avec les agents publics du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (par ordre chronologique)

Fonction	Service	Date de l'entretien
Cheffe de service	Personnel et finances Communication et Relations extérieures	20/03/18
Chef de service	Législatif Commissions et Études	17/04/18
Chef de service	Législatif Archives et documentation	17/04/18
Secrétaire de commission	Législatif Commissions et Études Commission mobilité	11/03/19
Traductrice	Législatif Traduction en néerlandais	12/03/19
Chef de service	Législatif Affaires européennes	18/03/19

Les questions du guide d’entretien visent à comprendre le parcours des agents publics, les tâches qu’ils réalisent dans le cadre de leur fonction, le bilan qu’ils tirent du mini-public, mais également du processus de pétitionnement¹¹ lancé à la même période par la Région. Les agents publics sont invités à décrire l’ensemble des acteurs impliqués dans ces dispositifs et à décrire la nature des relations entre ces acteurs. Enfin, les agents publics sont interrogés sur leur vision du statut d’agent public et des implications de ce statut sur leurs relations avec les citoyens.

¹⁰ Ceci nous permet d’exclure les agents uniquement chargés de l’accueil des participants.

¹¹ L’article 123 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l’Assemblée réunie de la Commission communautaire commune dispose que lorsqu’une pétition est signée par au moins 1000 citoyens âgés de plus de 16 ans et domiciliés sur le territoire de la région, les auteurs de cette pétition ont le droit d’être entendus au Parlement.

Tableau 3.9. Guide d'entretien – Agents publics impliqués dans le processus « Make your Brussels Mobility »

• Pourriez-vous décrire votre parcours professionnel ? • Au quotidien, quelles sont vos tâches principales ? • Quel bilan tirez-vous du panel citoyen organisé au sein de votre Parlement ? • Quel bilan tirez-vous du droit de pétitionnement tel que réformé par le Parlement ? • Pourriez-vous brièvement tracer le panorama des acteurs impliqués dans le panel citoyen ? • Pourriez-vous décrire les acteurs impliqués dans ces dispositifs et la manière dont ceux-ci se sont coordonnés ? • D'où provient, selon vous, l'idée d'organiser ce panel citoyen ? • Avez-vous eu des contacts avec les citoyens durant le dispositif et par la suite ? Si oui, pourriez-vous les décrire ? • Que pensez-vous personnellement de ce type de dispositif ? • Quel est le point de vue de vos collègues/de l'administration sur ces dispositifs ? • Selon vous, en dehors des élections, les citoyens doivent-ils être impliqués dans les affaires publiques ? • Pour vous, qu'est-ce que signifie être fonctionnaire aujourd'hui dans vos relations avec les citoyens ?

Parallèlement à l'écriture du cadre théorique de notre projet de recherche et à l'aide des informations récoltées durant ces premiers entretiens, nous rencontrons six nouvelles personnes-ressources. Notre objectif est de développer notre connaissance du paysage de la participation citoyenne en Belgique, et en particulier de son institutionnalisation au sein des administrations publiques belges. Ces acteurs sont des agents publics, des militants associatifs, des chercheurs, des conseillers politiques ou des opérateurs actifs sur le marché de la démocratie participative en Belgique. Au moment de réaliser ces premiers entretiens, notre objectif est de réaliser un tableau exhaustif des acteurs institutionnels de la participation en Belgique. Nous commençons donc à répertorier, au fur et à mesure de nos entretiens, l'ensemble des administrations belges ayant créé un service dédié à la participation citoyenne ou ayant engagé un agent dont la fonction mentionne le terme « participation citoyenne », « citizen participation »¹², « burgerparticipatie » ou « Bürgerbeteiligung ».

Tableau 3.10. Entretiens avec des observateurs de la mise en administration de la participation citoyenne en Belgique (par ordre chronologique)

Fonction	Organisation	Date
----------	--------------	------

¹² Certaines administrations fédérales utilisent en effet des titres en langue anglaise. Au sein du SPF BOSA (DG Digital transformation), certains agents sont ainsi engagés au titre de « Junior Citizen Participation Activist ».

Directeur	Particitiz ASBL	4/05/18
Conseiller général Management & Organisation	Service Public Fédéral Soutien et Appui (BOSA)	27/02/19
Secrétaire générale	Réseau Wallon de Lutte Contre la Pauvreté (RWLCP)	15/05/19
Conseiller scientifique	Innoviris (Administration de la Région de Bruxelles- Capitale)	19/06/19
Chercheur	Fondation pour les Généralions Futures (FGF)	25/06/19
Attachée	Brulocalis (Union des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale)	25/06/19 et 29/10/19
Chargée de projet	Institut Destrée	27/06/2019
Conseillère politique en charge de l'innovation démocratique	Commune de Bruxelles Cabinet de l'échevin de la participation	18/10/19

À l'issue de ces six entretiens effectués avec ces observateurs du développement de la participation citoyenne au sein des administrations belges, notre liste commence à s'épaissir. Nous constatons, dès le mois d'avril de l'année 2019, que de nouveaux postes ou services dédiés à la participation sont créés chaque mois. En effet, de nombreux appels à candidatures pour des postes portant le titre « participation citoyenne » sont lancés principalement au niveau local, mais également à d'autres niveaux de pouvoirs. Nous décidons de commencer à rencontrer les agents publics chargés de participation dans des administrations supralocales. Sur base des recommandations formulées par les observateurs du marché de la participation citoyenne, nous prenons contact avec dix agents publics employés au sein d'administrations fédérales ou régionales. Ces personnes sont contactées par courriel afin de confirmer que la participation citoyenne fait partie de leurs missions. En cas de réponse positive, nous les rencontrons afin de comprendre leur définition du concept et les tâches qu'ils réalisent en matière de participation citoyenne. Nous rencontrons l'ensemble des personnes qui nous sont recommandées sans effectuer de sélection : dès lors qu'un agent estime qu'un autre agent est impliqué d'une manière ou d'une autre dans un dispositif participatif, nous le contactons. Conformément à notre démarche interprétative constructiviste, c'est la qualification de tâches liées à la notion de « participation citoyenne » par les acteurs eux-mêmes que nous retenons pour sélectionner ces

agents publics. Nous cherchons également à travers cette discussion à améliorer notre connaissance des services administratifs consacrés en tout ou en partie à la participation au sein des administrations belges. À l'issue de chaque entretien, nous demandons aux personnes interviewées d'identifier leurs homologues au sein d'autres administrations. Un tel échantillonnage par « boule de neige » est particulièrement indiqué pour repérer les agents effectuant des tâches de participation sous les radars (Coman et al., 2016, p. 68).

Tableau 3.11. Entretiens avec des agents publics chargés de participation au sein d'administrations fédérales et régionales (par ordre chronologique)

Prénom	Niveau de pouvoir	Fonction	Service et département	Date
Catherine	Fédéral	Médiatrice fédérale	Médiateur fédéral	25/03/19
Rudy	Régional (Wallonie)	Directeur de département	SPW DGO Intérieur et Action sociale Direction de la Prospective et du Développement	27/03/19
Séverine	Régional (Wallonie)	Cheffe de projet	SPW DGO Intérieur et Action sociale Direction de la Prospective et du Développement	27/03/19
Frédéric	Fédéral	Responsable communication	SPP intégration sociale Service Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale	13/05/19
Christine	Régional (Wallonie)	Directrice de département	SPW DGO Intérieur et Action sociale Département de l'action sociale	15/05/19
Iliana	Régional (Wallonie)	Attachée	SPW Secrétariat général	15/05/19

			Cellule des stratégies transversales	
Natacha	Régional (Wallonie)	Attachée	SPW Secrétariat général Cellule des stratégies transversales	15/05/19
Frédéric	Régional (Wallonie)	Greffier	Parlement Wallon	19/06/19
Patrick	Fédéral	Directeur Digital Democracy, Citizen Interactions & Accessibility	SPF BOSA Stratégie et Appui DG Digital transformation	8/11/19
Anne-Charlotte	Fédéral	Junior Citizen Participation Activist	SPF BOSA Stratégie et Appui DG Digital transformation	8/11/19

En parallèle à ces entretiens, nous commençons à explorer les services administratifs créés au sein d'administrations locales. Ces services sont les plus nombreux et de nouveaux sont créés chaque mois. Parmi les listes des agents que les premières personnes interrogées nous ont conseillé de rencontrer, nous commençons par des agents publics dans trois communes wallonnes différentes : Aubange (17000 habitants, Province du Luxembourg), Liège (195000 habitants, Province de Liège), Ottignies (30000 habitants, Province du Brabant wallon). Au fur et à mesure des entretiens, notre liste s'agrandit. Alors que la recherche du mot-clé « participation » sur les sites internet des 5 plus grandes villes du pays (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand, Liège) ne donnait que peu de résultats au début de notre recherche en mars 2018, une nouvelle recherche au début de l'année 2020 sur les mêmes sites internet permet de constater que des postes d'agents publics dédiés au moins partiellement à la participation ont été créés dans toutes ces administrations communales, et qu'une rubrique y a été spécifiquement dédiée sur ces sites internet. Après avoir effectué ces vingt-cinq premiers entretiens, nous comprenons qu'il ne sera pas possible de rencontrer l'ensemble des agents publics actifs en matière de participation citoyenne en Belgique, tant ils sont devenus nombreux en 2020. De même, il apparaît que créer une liste exhaustive et régulièrement mise à jour des acteurs institutionnels actifs en matière de participation en Belgique est une tâche qui nécessiterait d'y travailler à temps plein pour un résultat dont l'utilité serait réduite par rapport à notre question

de recherche principale. Nous décidons alors de nous concentrer sur un territoire et un niveau de pouvoir en particulier : les administrations communales en Région de Bruxelles-Capitale.

3.3. Une seconde phase d'entretiens au sein des administrations des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale

Après l'exploration vient la description, dont l'objectif est de rendre compte de manière précise des événements étudiés, de les décrire (Punch, 2005). Il s'agit à ce stade de se limiter à décrire, de la manière la plus précise possible, des phénomènes spécifiques. Comme le notent Fortin et Gagnon (2016, p. 16), « dans une recherche descriptive qualitative, le chercheur peut partir de l'observation d'un phénomène dans son milieu naturel et utiliser la description dans un contexte interprétatif pour en faire ressortir les dimensions et l'importance ».

Les administrations communales situées en Région de Bruxelles-Capitale offrent un terrain propice à l'étude de l'institutionnalisation de la participation en Belgique. Alors que des services dédiés à la participation naissent en ordre dispersé dans les communes wallonnes et flamandes, les communes situées en Région de Bruxelles-Capitale sont particulièrement dynamiques en la matière. En effet, dès la formation des majorités locales après les élections communales de 2018, dix communes (sur dix-neuf) prennent la décision d'engager des agents publics chargés de participation citoyenne et créent ou renforcent un service dédié à la participation citoyenne au sein de leur administration communale. La création de ces services devient pour certains acteurs un argument politique utilisé afin de se construire une « image participative » (Mazeaud, 2013b). Cette émulation pousse les acteurs politiques n'ayant pas encore créé de service dédié à la participation à en envisager la création au sein de leur administration. Pour les agents publics de la participation que nous rencontrons, il existe une forme de course à l'innovation démocratique dans le chef des élus. Ce mouvement est encouragé par la grande visibilité du processus des commissions délibératives mixtes entre élus et citoyens tirés au sort mises en place au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en 2021 (Vrydagh et al., 2021). Le service de la ville de Bruxelles (« Bruxelles Participation ») se distingue particulièrement par le nombre d'agents engagés (8 agents en 2019) et les moyens consacrés à cette mission. La concentration de ces acteurs dans une zone géographique limitée favorise les prises de contact entre les services. Les agents publics bruxellois rencontrés ont en effet une meilleure connaissance de l'existence de services administratifs dédiés à la participation que leurs collègues des administrations communales situées en Wallonie. Les

agents publics chargés de participation citoyenne au sein des communes de la capitale se côtoient fréquemment à l’occasion de formations ou d’évènements organisés à Bruxelles sur la thématique de la participation. À cet égard, les évènements organisés par l’union des villes et communes de la capitale (Brulocalis) sont fréquemment cités par les agents. À l’initiative de plusieurs agents, un groupe de discussion est créé sur le réseau social professionnel LinkedIn. L’objectif de ce « GT Participation – Wallonie & Bruxelles », composé de 11 membres, est de permettre un partage « d’expériences, de ressources et de bonnes pratiques autour de la participation citoyenne à Bruxelles »¹³. Bien que l’activité du groupe soit limitée, les membres sollicitent de façon ponctuelle l’avis de leurs collègues pour des questions spécifiques aux techniques de la participation (demande de partage d’expérience en conseil en matière de rédaction d’une charte de la participation, question au sujet d’une procédure de tirage au sort) ou pour des questions liées à la pratique de la participation au sein d’une administration publique (comment gérer l’absence d’un code budgétaire spécifique à la participation).

Dans cette section, nous analysons la mise en place des services dédiés à la participation au sein de chacune des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces communes sont : Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles-ville, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert, et Woluwe-Saint-Pierre. Nous prenons contact par courriel et par téléphone avec l’ensemble des services communaux dédiés à la participation dans la Région de Bruxelles-Capitale, avec l’objectif de rencontrer au moins un agent par service. Lorsqu’aucun service dédié à la participation n’existe au sein de l’administration communale, nous cherchons à rencontrer des agents dont le titre de la fonction ou la fiche de poste mentionnent explicitement une mission de participation citoyenne, ou des agents qui, indépendamment du titre de leur fonction, réalisent des missions qu’ils qualifient de « participation citoyenne » et qui occupent plus de la moitié de leur temps de travail. Lorsque personne ne correspond à ces critères, nous rencontrons la personne responsable de cette compétence au sein de l’administration ou de l’exécutif. Conformément à notre démarche interprétative constructiviste, c’est la qualification de « participation citoyenne » par les acteurs eux-mêmes que nous retenons pour sélectionner ces agents publics. Entre 2019 et 2021, nous réalisons des entretiens avec 13 agents publics chargés de participation citoyenne au sein d’administrations communales situées dans la Région de Bruxelles-Capitale.

¹³ LinkedIn, Groupe « GT Participation – Wallonie & Bruxelles », consulté le 2 novembre 2019.

Tableau 3.12. Entretiens avec les chargés de participation citoyenne des administrations communales de la Région de Bruxelles-Capitale (par ordre chronologique)¹⁴

Fonction	Commune	Service	Date
Directrice	Anderlecht	Maison de la participation	20/05/19
Collaborateur communication	Bruxelles-ville	Bruxelles Participation	23/05/19
Directrice	Boitsfort	Service participation citoyenne	1/07/19
Chargée de communication	Forest	Service Information et Communication	20/08/19
Coordinateur	Bruxelles-ville	Bruxelles Participation	4/11/19
Chargée de la Transition Écologique et de l'Innovation Citoyenne	Ixelles	Département Citoyenneté	8/11/19
Coordinatrice Participation citoyenne	Auderghem	Service participation citoyenne	7/01/21
Chargée de participation citoyenne	Etterbeek	Service participation citoyenne (localisé au cabinet du bourgmestre)	18/06/21
Chargé de participation citoyenne	Watermael-Boitsfort	Service participation citoyenne	22/06/21
Coordinator at the Citizen Participation Service	Bruxelles-ville	Bruxelles Participation	16/09/21
Solidarité internationale et projets citoyens	Jette	Solidarité internationale et projets citoyens	20/10/21

Les entretiens semi-structurés sont menés en laissant aux personnes interrogées la possibilité d'exprimer tout ce qu'ils pensent au sujet de la question de recherche (Yeo et al., 2013). Un guide d'entretien est utilisé afin d'amener progressivement les thèmes traités par cette recherche tout en restant flexible à l'égard de l'ordre des questions et des thèmes présentés dans le

¹⁴ Dans cette version publiée, les prénoms des agents rencontrés sont masqués afin qu'ils ne puissent pas être associés aux extraits d'entretiens présentés dans le chapitre de résultats. Deux lignes ont également été supprimées, à la demande des personnes concernées.

protocole (Kaufmann, 2011). L'utilisation d'un guide d'entretien conduit à cadrer la réflexion des interviewés, ce qui tempère le caractère purement constructiviste du paradigme de notre recherche. Cependant, ce guide d'entretien permet au chercheur qui s'inscrit dans une démarche abductive de rester concentré sur la question de recherche. Dans le cadre des entretiens, nous veillons à demander des précisions aux personnes interviewées, à reformuler les questions incomprises ou encore à relancer lorsqu'elles digressent. Les questions du guide ont pour objectif de récolter des données sur le profil de la personne rencontrée (son parcours professionnel, sa fonction), sur la structure de son service, sur la nature des relations qu'elle entretient avec les citoyens, ses collègues et sa hiérarchie. Ces personnes sont également interrogées sur les processus participatifs qu'elles organisent, sur leur définition de la participation citoyenne et sur le sens qu'elles trouvent dans leur fonction. Les interviewés sont questionnés sur leur parcours socioprofessionnel, sur les tâches qu'ils effectuent au quotidien, sur les relations qu'ils entretiennent avec leurs collègues et leur hiérarchie, ou encore sur le fonctionnement du service dans lequel ils travaillent. Ces entretiens ont pour objectif de pénétrer le système de pensée des interviewés (Burr, 1995) afin de dévoiler le sens que ceux-ci donnent aux dispositifs participatifs qu'ils organisent (Kaufmann, 2011). La durée des entretiens varie entre 30 minutes et 2 heures, avec une durée moyenne d'une heure. Ils ont été menés principalement dans le bureau des interviewés, mais également par vidéoconférence durant la crise sanitaire de la COVID-19. Ces entretiens ont été enregistrés, avec l'accord des interviewés, puis intégralement retranscrits.

Tableau 3.13. Guide d'entretien avec les chargés de participation citoyenne au sein des administrations communales de la Région de Bruxelles-Capitale

1. Pourriez-vous vous présenter en quelques minutes ? a. [Si pas évoqué] : Quelle est votre formation ? 2. Pourriez-vous décrire la fonction que vous occupez, ainsi que les missions que vous exercez ? a. [Le cas échéant, demande de précisions dans la description des tâches participatives] 3. Depuis quand exercez-vous cette fonction ? Quelles étaient vos fonctions antérieures ? 4. Comment se structure votre service ? 5. Quels sont les rapports que vous entretenez avec les citoyens ? a. S'agit-il de rapports directs ou non, « au guichet », en ligne, par téléphone, plus distants ?

- b. [Si pas de rapports : demander ce qu'il en est des autres membres de son service]
- 6. Comment qualifieriez-vous les relations entre agents et citoyens aujourd'hui ?
- 7. Des dispositifs participatifs que vous avez organisés ont-ils fait changer l'image que vous avez des citoyens ?
- 8. Pensez-vous que ces relations entre citoyens et administrations ont évolué au cours des dernières années ? Comment ?
- 9. De nos jours, on parle beaucoup de participation citoyenne, qu'est-ce que cela évoque pour vous ?
- 10. [Si des processus participatifs ont été organisés] Que pensez-vous des processus participatifs que vous avez organisés ? En êtes-vous satisfait ?
- 11. Est-ce que la participation citoyenne provoque des changements dans la façon dont vous travaillez ?
- 12. Quand il y a des démarches participatives : qui en sont les initiateurs ?
- 13. Quelles sont vos relations avec les autorités politiques ? Et avec les cabinets ?
- 14. Quel type de relation avez-vous avec vos collègues du même service ? Quelle est leur attitude à votre égard /de votre service/de vos missions ?
 - a. Quid, avec vos collègues des autres services ?
 - b. Quid, avec votre supérieur hiérarchique ?
- 15. Comment pensez-vous que la participation est perçue dans le milieu politique ? Et dans l'administration ?
- 16. Pour vous, qu'est-ce qu'être fonctionnaire aujourd'hui ?
- 17. Connaissiez-vous ou avez-vous entendu parler d'autres expériences participatives en Belgique ou ailleurs que vous trouvez inspirantes ?
- 18. Avez-vous des noms de fonctionnaires que je pourrais rencontrer ?
- 19. Avez-vous quelque chose à ajouter ? Est-ce qu'il y a une question que je ne vous ai pas posée et qui vous semblerait intéressante ?

Outre ces entretiens, des observations directes de dispositifs participatifs sont réalisées (Assemblée citoyenne sur la mobilité à Bruxelles « Make your Brussels Mobility » en automne 2017 ; Commission délibérative entre parlementaires et citoyens tirés au sort « Le rôle des citoyens bruxellois en temps de crise » au début de l'année 2021). Des observations participantes sont également organisées à l'occasion de divers processus participatifs (L'excellence de l'enseignement en débat citoyen au printemps 2016, Panel citoyen sur l'extension du centre commercial de l'Esplanade au printemps 2017). Lors de ces observations participantes, nous étions invités à jouer un rôle de modérateur ou de facilitateur. Les notes de ces observations ne sont pas directement mobilisées dans cette recherche, mais elles contribuent à renforcer notre compréhension des dispositifs participatifs, et en particulier des relations entre

les acteurs qui y contribuent¹⁵. Une observation participante est également menée au sein d'une commission de recrutement du premier agent « chargé de participation citoyenne » dans la commune d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (Province du Brabant-Wallon) durant le mois de juin 2020. Comme membre du jury, accompagné d'un agent du service ressources humaines et de la responsable du service « Activités et Citoyen », nous analysons les résultats de l'examen écrit des candidats, leur lettre de motivation et leur *curriculum vitae*. Les candidatures sont classées et sept candidats sont reçus le 22 juin 2020 (en présence de la bourgmestre, à titre d'observatrice). Les membres du jury issus de l'administration posent des questions sur le fonctionnement d'une administration locale, sur la capacité des candidats à gérer des procédures administratives et sur leur expérience de gestion de projet. Nous sommes chargés des questions permettant d'évaluer les connaissances en matière de participation citoyenne des candidats. À cet égard, nous proposons plusieurs mises en situation à partir desquelles nous demandons à ces derniers de se positionner. Les mises en situation renvoient aux tâches qui doivent être, selon eux, accomplies par les agents publics de la participation durant les différentes étapes des processus participatifs (avant, pendant et après). La dernière mise en situation concerne la situation d'un processus participatif organisé par l'agent communal, dont le résultat entrerait en contradiction complète avec l'avis des élus de la majorité et la déclaration de politique générale. Les candidats sont invités à s'exprimer sur l'attitude qu'ils adopteraient face à cette situation. Enfin, nous demandons aux candidats de définir leur vision de la participation citoyenne. Notre participation à ce recrutement nous permet de comprendre la dynamique de création d'un service dédié à la participation au sein d'une autorité locale. Nous constatons que, bien que la fiche de poste mentionne plusieurs tâches précises, une grande liberté est laissée à l'agent recruté pour définir sa fonction. Les agents présents dans le cadre du recrutement affirment ne pas avoir de vision claire de cette fonction, qui n'existait pas préalablement au sein de l'administration. Notre analyse des *curriculum vitae* des candidats nous permet également de consolider nos résultats sur le profil des agents publics de la participation. Quelques mois après l'engagement, nous rencontrons à nouveau la personne recrutée dans le cadre d'un entretien pour comprendre comment elle s'approprie sa nouvelle fonction.

Enfin, nous rencontrons à de nombreuses reprises plusieurs agents publics chargés de participation dans le cadre de nos activités d'enseignement et de recherche. À chacune de ces rencontres, nous gardons une trace de nos discussions dans notre carnet de notes. L'un des lieux

¹⁵ Pour plus d'informations sur les dispositifs cités (Bottin & Schiffino, 2022; Vrydagh et al., 2020, 2021).

les plus riches en discussions avec des agents publics de la participation est sans nul doute le certificat inter-universités en démocratie participative, auquel nous participons comme coordinateur de la formation. Cette formation vise à offrir un bagage théorique tout en devenant un lieu neutre d'échanges entre praticiens de la participation citoyenne. En deux éditions, 46 personnes se sont formées à la participation citoyenne dont 32 agents publics chargés de participation citoyenne à tous les niveaux de pouvoir en Belgique. Comme coordinateur de la formation, nous assistons aux dix séances de formation des deux éditions. Nous coordonnons également la réalisation des travaux de fin de formation dans lesquels les participants sont invités à analyser un problème auquel ils sont confrontés dans le cadre de leur pratique professionnelle, à l'aide des contenus théoriques proposés durant la formation. Les nombreux moments de débat et d'échanges (les participants étaient nombreux à partager avec le groupe les difficultés pratiques qu'ils rencontrent dans leur pratique professionnelle) et les discussions durant les pauses nous permettent d'approfondir notre connaissance de ce métier et des défis que ces agents rencontrent au quotidien. Parmi les agents rencontrés dans le cadre du certificat, quatre sont des agents publics chargés de participation citoyenne au sein d'administrations communales wallonnes et deux au sein d'administrations communales bruxelloises.

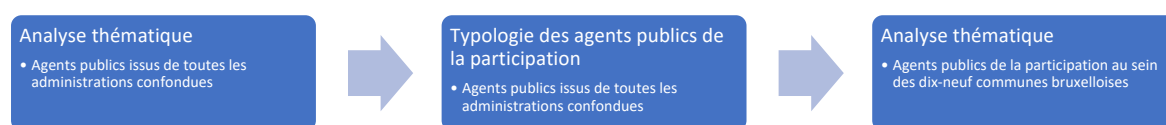
Fonction	Organisation	Date	Durée (minutes)
Cheffe de service	Personnel et finances, Communication et Relations extérieures	20/03/18	55
Chef de service	Législatif, Commissions et Études	17/04/18	64
Chef de service	Législatif, Archives et documentation	17/04/18	35
Directeur	Particitiz ASBL	4/05/18	69
Conseiller général Management & Organisation	Service Public Fédéral Soutien et Appui (BOSA)	27/02/19	46
Secrétaire de commission	Législatif, Commissions et Études	11/03/19	51
Traductrice	Législatif, Traduction en néerlandais	12/03/19	40
Chef de service	Législatif, Affaires européennes	18/03/19	47
Médiatrice fédérale	Médiateur fédéral	25/03/19	44
Directeur de département	SPW, DGO Intérieur et Action sociale	27/03/19	59
Cheffe de projet	SPW, DGO Intérieur et Action sociale	27/03/19	59
Responsable communication	SPP intégration sociale	13/05/19	67
Directrice de département	SPW, DGO Intérieur et Action sociale	15/05/19	115
Attachée	SPW, Secrétariat général	15/05/19	115
Attachée	SPW, Secrétariat général	15/05/19	115
Secrétaire générale	Réseau Wallon de Lutte Contre la Pauvreté (RWLCP)	15/05/19	115
Directeur général	Aubange	16/05/19	54
Directrice	Anderlecht, Maison de la participation	20/05/19	109
Collaborateur communication	Bruxelles-ville, Bruxelles Participation	23/05/19	75
Chargée de participation citoyenne	Ottignies-Louvain-la-Neuve	25/05/19	90
Conseiller scientifique	Innoviris (Administration de la Région de Bruxelles-Capitale)	19/06/19	93
Greffier	Parlement Wallon	19/06/19	45
Chercheur	Fondation pour les Générations Futures (FGF)	25/06/19	73

Attachée	Brulocalis (Union des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale)	25/06/2019 et 29/10/19	73 et 60
Chargée de projet	Institut Destrée	27/06/19	30
Directrice	Boitsfort, Service participation citoyenne	1/07/19	68
Directeur	Liège, Service stratégie et développement	4/07/19	73
Chargée de communication	Forest, Service Information et Communication	20/08/19	72
Conseillère politique en charge de l'innovation démocratique	Commune de Bruxelles, Cabinet de l'échevin de la participation	18/10/19	58
Coordinateur	Bruxelles-ville, Bruxelles Participation	4/11/19	34
Chargée de la Transition Écologique et de l'Innovation Citoyenne	Ixelles, Département Citoyenneté	8/11/19	28
Directeur	SPF BOSA Stratégie et Appui, DG Digital transformation	8/11/19	65
Junior Citizen Participation Activist	SPF BOSA Stratégie et Appui, DG Digital transformation	8/11/19	65
Coordinatrice Participation citoyenne	Auderghem, Service participation citoyenne	7/01/21	59
Chargée de participation citoyenne	Etterbeek, Service participation citoyenne	18/06/21	39
Chargé de participation citoyenne	Watermael-Boitsfort, Service participation citoyenne	22/06/21	90
Coordinator at the Citizen Participation Service	Bruxelles-ville, Bruxelles Participation	16/09/21	47
Solidarité internationale et projets citoyens	Jette, Solidarité internationale et projets citoyens	20/10/21	65

3.4. Un processus d'analyse des données en deux temps : analyse thématique et création d'une typologie

Après la description vient l'étape de la recherche d'explication : il s'agit alors de comprendre les phénomènes étudiés et de les interpréter (Fortin & Gagnon, 2016). Dans notre recherche, cette étape vise à comprendre qui sont les agents publics de la participation, où ils travaillent, quelles sont leurs missions et enfin quelles sont leurs relations avec les acteurs de dispositifs participatifs. Ceci nous amène à aborder les éléments relatifs à la démarche de recherche, aux techniques mobilisées pour détecter (rendre visible ou audible) et décoder (analyser ce qui s'est laissé voir ou entendre) comment ces acteurs perçoivent leurs missions et relations avec les autres acteurs. Dans un premier temps, nos entretiens sont transcrits intégralement. Retranscrire un entretien n'est pas une action anodine et le passage de l'oral à l'écrit entraîne le risque de perdre certaines informations (Yeo et al., 2013). Cette étape est néanmoins indispensable afin de pouvoir les interpréter de la manière la plus fidèle possible (Beaud, 1996). Nous avons veillé à mentionner dans ces retranscriptions les pauses, les hésitations, les rires ou encore les soupirs et les changements de ton des personnes interviewées. Après avoir réalisé nous-mêmes la retranscription des premiers entretiens, nous avons ensuite été aidés par une étudiante jobiste (Marine Debaube) ayant été briefée sur la méthode de retranscription à l'aide de différents exemples de retranscriptions d'entretiens accompagnées de leurs enregistrements. Lorsque l'entretien était transcrit par cette étudiante, sa retranscription était intégralement relue en écoutant à nouveau l'enregistrement original. Les derniers entretiens ont été retranscrits à l'aide d'un logiciel de retranscription vocale (Nvivo Transcribe). L'analyse de ces entretiens a été effectuée directement sur le logiciel, celui-ci permettant d'écouter directement le moment de l'entretien retranscrit par un simple clic sur une phrase du texte. Réécouter régulièrement la voix des personnes interrogées lors de l'analyse nous a grandement aidé à nous replonger systématiquement dans l'atmosphère des entretiens. L'analyse de ces entretiens a été effectuée en trois temps. Dans un premier temps, une analyse thématique est réalisée à partir de l'ensemble de notre corpus d'entretiens. Dans un deuxième temps, une typologie des agents publics de la participation est proposée. Dans un troisième temps, une nouvelle analyse thématique est réalisée à partir des entretiens réalisés durant notre seconde phase d'entretiens, au sein des administrations des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale (cf. figure 1).

Figure 1. Processus d'analyse des données



Source : création de l'auteur

Cette analyse thématique est réalisée en quatre étapes (Braun & Clarke, 2006; Paillé & Mucchielli, 2016). La première étape consiste à lire les entretiens dans leur entièreté sans prise de note afin de permettre une première appropriation des données. Dans notre cas, nous lisons les entretiens en les réécoutant à l'aide de notre logiciel de retranscription automatique (Nvivo Transcribe). Dans un deuxième temps, un premier codage descriptif est réalisé de manière inductive : toutes les phrases ou parties de phrases contenant une même unité de sens seront codées par le nom de cette idée (Boyatzis, 1998; Braun & Clarke, 2006). Les phrases ou parties de phrases faisant référence à plusieurs idées sont codées dans toutes les catégories correspondantes. La troisième étape consiste à fusionner ces catégories descriptives en catégories analytiques plus larges, appelées thèmes (Braun & Clarke, 2006; Paillé & Mucchielli, 2016). Enfin une quatrième étape consiste à tester l'homogénéité et l'hétérogénéité de ce codage (Braun & Clarke, 2006). À partir des thèmes que nous générons dans cette première analyse thématique, une typologie des profils des agents publics de la participation en Belgique est proposée (chapitre 5). Dans cette typologie, nous proposons quatre profils types d'agents publics chargés de participation citoyenne, en les distinguant à partir de trois critères : la fonction occupée, le type de tâches réalisées et les caractéristiques personnelles. La typologie est un outil méthodologique dont l'objectif est « de réunir les faits ou les acteurs suivant leurs affinités qui peuvent résulter de l'identité de leur nature, de l'identité de leur structure ou de l'identité de leurs caractéristiques typiques » dans un objectif de compréhension, de comparaison et d'explication (Rezsöhazi, 1974, p. 147). Construire une typologie des agents publics de la participation en Belgique est ainsi « une opération de synthèse » de notre corpus d'entretiens, dont l'objectif est de comprendre l'ampleur du phénomène de la mise en administration de la participation citoyenne. En mettant en place quatre catégories d'agents qui se distinguent par plusieurs critères, cette typologie outille notre recherche pour comparer les différents idéaux-types d'agents publics étudiés et tenter d'expliquer les variations entre ceux-ci (Rezsöhazi, 1974). L'idéal-type est un « outil méthodologique grâce auquel la spécificité d'une situation, d'une pratique ou d'un individu est mise en évidence » (Van Campenhout et

al., 2017, p. 283). Ces idéaux-types sont construits « en sélectionnant un certain nombre de traits pertinents par rapport aux objectifs de la recherche, en les accentuant pour bien faire ressortir la spécificité recherchée et en les articulant les uns aux autres dans un schéma de pensée cohérent » (Van Campenhoudt et al., 2017, p. 283). Les idéaux-types présentés dans une typologie peuvent ne pas correspondre avec exactitude à l'une ou l'autre situation empirique ; leur utilité est plutôt d'être un « repère » à partir duquel une distance peut être mesurée (Van Campenhoudt et al., 2017). Pour chaque idéal-type présenté, nous présentons, sous la forme d'un encadré, le profil d'un agent rencontré qui illustre cette catégorie. Rezsöhazi (1974) rappelle qu'en matière de construction de typologie, le choix du ou des critères qui seront utilisés pour réaliser la typologie est l'élément-clé qui permettra d'en faire une typologie riche, c'est-à-dire « qui exprime l'affinité naturelle des faits (ou l'appartenance des acteurs à une même tendance, à une même constellation), qui groupe des faits auxquels s'appliquent les mêmes affirmations » (p. 148). Les critères sont choisis de manière inductive en étudiant les connexions des phénomènes étudiés entre eux. Ces connexions forment des groupes d'éléments connectés les uns aux autres. La détermination d'un critère a donc pour but de distinguer ces différents groupes. Enfin, afin d'évaluer la réussite du choix des critères, il convient de se demander si la typologie contribue à l'explication du phénomène étudié. Celle-ci sera qualifiée d'utile, de « conforme au réel » si elle « conduit à reconnaître les faits tels qu'ils sont, si l'explication qui suit permet de nous rendre compte de leur fonctionnement et de leur évolution et si elle aboutit à des résultats cohérents » (Rezsöhazi, 1974, p. 149). Dans le chapitre six, nous réalisons une seconde analyse thématique à partir des données récoltées dans le cadre de la seconde phase d'entretiens menée auprès des agents publics de la participation des administrations des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale. À partir de cette analyse, nous répondons à la question suivante : comment les agents publics de la participation perçoivent-ils leurs missions et quelles relations entretiennent-ils avec les autres acteurs des processus participatifs (agents publics, élus, opérateurs, citoyens) ? Les sous-sections du chapitre six correspondent aux thèmes créés dans le cadre de cette seconde analyse thématique.

4. La participation citoyenne au sein des administrations belges : état des lieux

Dans ce chapitre, nous revenons sur le développement de la participation citoyenne en Belgique, en retraçant les différents événements marquants de ce processus encore à l'œuvre aujourd'hui. Nous présentons ensuite les modalités de la mise en administration de la participation dans les dix-neuf communes situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Nous exposons les caractéristiques des services dédiés à la participation dans chacune de ces communes, en mettant en évidence le contexte politico-administratif dans lequel ces services s'insèrent.

4.1. La Belgique : un terrain d'étude propice pour étudier la nouvelle « vague participative »

La Belgique est aujourd'hui considérée par certains observateurs internationaux comme une terre d'innovation démocratique (OCDE, 2020). Pourtant, rien dans l'histoire de ce pays ne le prédestinait à devenir un terrain propice pour étudier l'institutionnalisation des processus participatifs. En effet, depuis sa fondation en 1830, le Royaume est profondément ancré dans le modèle représentatif (Dumont, 2018). Pendant des années, l'État belge est considéré comme l'archétype du consociationalisme, c'est-à-dire un régime démocratique dans lequel les politiques publiques sont adoptées sur base d'un consensus institutionnalisé entre plusieurs groupes représentant tous les segments de la société (Deschouwer, 2012; Lijphart, 2012). Ce système politique destiné à maintenir la paix au sein d'un État comprenant des divisions importantes (philosophico-religieuses, socio-économiques ou encore communautaires, notamment) nécessite une certaine passivité dans le chef des citoyens face aux accords politiques conclus entre groupes représentatifs (de Coorebyter, 2008; Huyse, 1970). Une participation plus active des citoyens viendrait nuire à la construction de consensus entre ces groupes et dès lors affecter négativement la stabilité politique du pays (O'Leary, 2005). L'une des expériences ayant contribué à renforcer la frilosité des élites politiques belges à l'égard de la participation est sans nul doute l'épisode de la « Question royale » (Schiffino, 2003). À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la population belge est invitée à se prononcer par consultation populaire sur le retour du Roi Léopold III, ayant été transféré en Allemagne par l'Occupant le 7 juin 1944. Les résultats de la consultation populaire sont très contrastés entre le

nord et le sud du pays (Mabille, 2011). Au lieu d'apaiser le débat, ce résultat divise profondément le pays en deux camps qui s'opposent violemment (Caluwaerts & Reuchamps, 2020). Cette consultation populaire est un événement marquant de l'histoire politique belge et contribue à rendre la classe politique méfiante quant à l'usage des dispositifs de participation citoyenne durant la seconde moitié du XX^e siècle. Pourtant, à partir des années 2000, un nombre croissant de processus participatifs et délibératifs sont organisés en Belgique.

Il s'agit d'abord de processus organisés par des autorités exécutives face à un phénomène grandissant de mouvements citoyens qui se constituent afin de s'opposer à certains développements scientifiques soulevant des enjeux éthiques ou à l'implantation de nouvelles infrastructures (commerciales, industrielles ou de production d'énergie) à proximité de leur lieu de vie. C'est ainsi que des panels citoyens (ou mini-publics) sont organisés par des organismes privés ou publics à la demande de ministres ou de gouverneurs. Les citoyens sélectionnés, le plus souvent par une procédure de tirage au sort, ont ainsi l'opportunité de s'informer, de délibérer et puis d'émettre une opinion sur la question posée. L'objectif des commanditaires de ces projets est d'améliorer la qualité des décisions publiques autour de ces projets, en valorisant l'expertise d'usagers des citoyens qui sont concernés par ceux-ci, en complément des autres formes d'expertises. Le mini-public « Des OGM au champ » organisé en 2003 illustre cette tendance des premiers mini-publics mis en œuvre en Belgique.

Tableau 4.14. Un mini-public mis en place par le pouvoir exécutif : des OGM au champ

Des OGM au champ (avril 2003)

Ce mini-public est organisé à l'initiative de la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement du gouvernement fédéral de l'époque : Magda Alvoet (Agalev). Il est organisé conjointement par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et la Fondation pour les générations futures. L'objectif de ce mini-public est de contribuer au débat sur les organismes génétiquement modifiés, en prêtant une attention particulière à la question de leur commercialisation et de leur mise en culture. Cet événement est organisé dans deux communes rurales : Beernem en Flandre et Gembloux en Wallonie. Douze participants doivent être tirés au sort (sept se présentent à Gembloux les 12 et 13 avril et 10 à Beernem les 26 et 27 avril). La question posée aux participants est la suivante : « Que faut-il, selon

vous, prendre en compte pour toute décision en matière de cultures de plantes génétiquement modifiées à des fins expérimentales et/ou commerciales ? ». Après s'être informés et avoir écouté des experts et parties prenantes, ils rédigent une série de recommandations sur les points d'attentions à prendre en compte en cas de commercialisation ou culture d'organismes génétiquement modifiés. Ce rapport est ensuite présenté à différentes autorités publiques.

Source : Vrydagh et al., 2020, p. 16

Les périodes de négociation post-électorales pour la formation d'un gouvernement fédéral belge deviennent de plus en plus longues. Suite aux élections du 10 juin 2007, 194 jours sont nécessaires pour former un nouveau gouvernement fédéral. Après les élections législatives fédérales anticipées du 13 juin 2010, la Belgique bat son record de la plus longue période sans gouvernement de plein exercice (541 jours) (Govaert, 2012). C'est en réaction à ces longs moments d'inertie politique durant lesquels les citoyens se sentent impuissants que l'initiative du G1000 prend forme, donnant lieu à une vaste consultation en ligne pour établir l'ordre du jour d'un sommet citoyen qui se tient le 11 novembre 2011, à Bruxelles. Ce sommet rassemble 704 citoyennes et citoyens tirés au sort dans toute la Belgique afin de délibérer sur trois thèmes : la sécurité sociale, la répartition des richesses en temps de crise et l'immigration. Le G1000 démontre qu'il est possible d'organiser un mini-public à grande échelle en Belgique, malgré les divisions de la société. Le G1000 marque le commencement d'une vague d'institutionnalisation de dispositifs participatifs (Jacquet et al., 2016; Reuchamps et al., 2017). En effet, le G1000 a l'effet d'un électrochoc pour toute une série de citoyens, de chercheurs et de mandataires politiques du pays. Il devient un catalyseur en faveur de l'organisation de dispositifs participatifs. Les parlements du Royaume ne sont pas en reste et se lancent également dans le mouvement en organisant chacun des dispositifs participatifs sur différents thèmes liés à leurs compétences. À partir des années 2015, alors qu'il était resté dans l'escarcelle du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif se saisit de la question de la démocratie participative. Le Panel citoyen sur les enjeux du vieillissement organisé par le Parlement wallon illustre la tendance des mini-publics organisés par des assemblées législatives en Belgique.

Tableau 4.15. Un mini-public mis en place par le pouvoir exécutif : Panel citoyen sur les enjeux du vieillissement

Panel citoyen sur les enjeux du vieillissement (avril à mai 2017)

En 2017, le Parlement wallon décide de mettre sur pied un panel consacré aux enjeux à long terme du vieillissement. Trente personnes représentatives de la Région wallonne (en termes d'âge, de genre et de niveau socio-économique) sont tirées au sort pour participer à trois journées de débats organisées à Namur. Le Parlement wallon soumet trois questions aux participants : « Comment promouvoir un système d'aide et de soin global, dans un cadre d'intervention marqué par une forte spécialisation des acteurs ? », « Comment décliner une vision générale wallonne d'aide et de soin aux personnes âgées sur le territoire proche, zone de soin active coïncidant avec le bassin de vie ? », « Comment, dans un cadre budgétaire comprimé, éviter les dualisations potentielles ainsi que l'ensemble des inégalités (sociales, nationales, genrées, etc.) qui pourraient être anticipées ? ». Le Panel se déroule durant trois journées réparties entre les mois d'avril et de mai 2017. La première journée est consacrée à l'information des participants, la seconde journée est consacrée aux discussions entre participants et à de nouvelles auditions d'experts, la troisième journée est consacrée à la rédaction d'une déclaration de consensus. En mai 2017, le rapport est présenté au Parlement. Une réunion de suivi des recommandations est organisée en janvier 2018.

Source : Vrydagh et al., 2020

Les Parlements ne sont pas les seuls à se lancer et de nombreux autres acteurs privés et publics se lancent également dans l'organisation de dispositifs participatifs à tous les niveaux de pouvoir. Ils prennent la forme de mini-publics, de budgets participatifs, de panels citoyens ou de consultations populaires (Van Damme et al., 2017).

Plusieurs recherches entreprennent de mesurer l'ampleur de cette vague en Belgique et dans le monde (OCDE, 2020; Paulis et al., 2021). Aucune cependant ne parvient à réaliser une recension complète permettant de cerner ce mouvement avec précision. Cette tâche de recensement de l'ensemble des dispositifs participatifs ayant été organisés en Belgique depuis le début des années 2000 serait d'ailleurs impossible à mener tant les cas à traiter sont nombreux et les données inexistantes ou rares sur certains d'entre eux. Les recherches en la matière ont tenté de répertorier les processus organisés en Belgique ayant plusieurs caractéristiques spécifiques (Gaudin et al., 2018; Paulis et al., 2021; Vrydagh et al., 2020). Ces travaux montrent un engouement croissant pour les mini-publics, les budgets participatifs ou encore les consultations populaires. Face à la diversité des dispositifs qui sont mis en place, nous présentons dans cette section les développements d'un dispositif participatif en particulier : les

mini-publics. La montée en puissance de ce type de dispositif est en effet révélatrice de leur gain de popularité. Les données suivantes sont issues du projet « Belgian Mini-publics Projet » (BMP) auquel nous avons contribué (Vrydagh et al., 2020). Cette base de données recense 43 mini-publics ayant eu lieu en Belgique entre 2001 et 2019. L'objectif de cette base de données est de répertorier l'ensemble des mini-publics organisés en Belgique durant la période en question à condition qu'ils rencontrent les caractéristiques suivantes : (i) les participants sont sélectionnés par tirage au sort, (ii) le processus comporte une dimension délibérative et (iii) les participants habitent en Belgique. Ces critères excluent un certain nombre de processus, mais permettent tout de même de mettre en évidence quelques grandes tendances.

Tout d'abord, le nombre de mini-publics organisés entre 2001 et 2016 est relativement stable : environ 1,6 mini-public est organisé chaque année. À partir de 2017, le nombre de cas explose : on compte en moyenne 6,5 mini-publics organisés en un an. Le deuxième enseignement de ce recensement est que les mini-publics sont majoritairement initiés par des institutions publiques à tous les niveaux de pouvoir : Union européenne (4), État fédéral (7), Région wallonne (4), Région de Bruxelles-Capitale (4), Communauté française (3), Région et Communauté flamande (3), Communauté germanophone (1), province wallonne (1), commune wallonne (1), commune bruxelloise (1), commune flamande (1). Il est étonnant que si peu de mini-publics aient été organisés au niveau local. Cela s'explique par le fait que la plupart des dispositifs organisés au niveau local ne rencontrent pas les critères de sélection choisis pour ce recensement. En effet, les mini-publics organisés au niveau local ont rarement recours au tirage au sort pour recruter des participants. Par ailleurs, les autorités locales peuvent développer d'autres processus participatifs que les mini-publics, le plus fréquent d'entre eux étant le budget participatif. Parmi les mini-publics organisés par des institutions publiques, les initiateurs sont principalement les pouvoirs exécutifs concernés (20), les organes relevant du pouvoir législatif (7), puis les administrations publiques (4). Le fait que le pouvoir exécutif est majoritairement à l'initiative n'empêche cependant pas les autres acteurs locaux (en ce compris les administrations) d'être impliqués dans ces dispositifs. Enfin, la quasi-totalité des entités publiques ayant organisé un dispositif participatif engage une société de consultance externe pour piloter le dispositif (méthodologie, recrutement, organisation logistique, facilitation et évaluation). Ces acteurs sont tantôt des entreprises ou associations spécialisées en matière de participation citoyenne, tantôt des centres de recherche universitaires.

Pourtant, ce n'est pas le développement de ces nombreux dispositifs participatifs organisés de manière ponctuelle, qu'il s'agisse de mini-publics ou d'autres dispositifs, qui fait dire à certains observateurs internationaux que la Belgique serait à l'avant-garde d'une « vague délibérative » qui toucherait de nombreuses autres nations (OCDE, 2020). En effet, dès 2016, un nombre croissant d'élus propose de mettre en place des assemblées citoyennes permanentes. Durant la législature 2014-2019, des initiatives de modifications législatives et d'adaptation de règlements d'assemblées sont adoptées. Certains députés, en particulier au sein du parti Écolo sont inspirés par le modèle de Convention constitutionnelle irlandaise organisé en 2013 (Suiter et al., 2019). L'originalité de ce modèle est de mélanger, au sein du même dispositif participatif, des citoyens tirés au sort et des parlementaires. Ces tentatives de mise en place de nouvelles institutions permanentes de consultation citoyenne ne voient pas le jour durant la législature 2014-2019, sauf dans la plus petite entité fédérée du pays : la Communauté germanophone. C'est ainsi que naît, en février 2019, le « Dialogue Citoyen Permanent » (« Permanenter Bürgerdialog », également connu à l'étranger sous le nom de « Ostbelgien Modell ») en Communauté germanophone (Niessen & Reuchamps, 2019). Ce dispositif retient l'attention des médias internationaux et de nombreux observateurs. Le Dialogue Citoyen Permanent est composé de trois organes : le conseil citoyen (« Bürgerrat »), les assemblées citoyennes (« Bürgerversammlungen ») et le secrétariat permanent (« Permanentes Sekretariat »). Le conseil citoyen est un organe permanent dont la tâche est de choisir les sujets débattus par les assemblées citoyennes et d'en assurer la préparation, la mise en œuvre et le suivi. Il est composé de 24 citoyens tirés au sort parmi les anciens participants d'une assemblée citoyenne. Les assemblées citoyennes, quant à elles, sont composées de 25 à 50 membres tirés au sort parmi les citoyens âgés de plus de 16 ans et résidant légalement dans l'une des neuf communes germanophones de Belgique (sans condition de nationalité). Les assemblées sont chargées de délibérer sur un sujet défini par le conseil et de formuler une ou plusieurs recommandations qui seront présentées en commission parlementaire. Les recommandations sont ensuite discutées au sein des commissions parlementaires compétentes et doivent être suivies par le Parlement ou le gouvernement. Le refus de suivre une recommandation doit être motivé. Le secrétariat permanent, quant à lui, assure le soutien logistique et administratif au conseil et aux assemblées. Cinq assemblées citoyennes ont déjà été organisées depuis le lancement de ce mécanisme. La mise en place de ce dispositif permanent de participation citoyenne au sein d'un Parlement est présentée comme une première mondiale par certains observateurs (Niessen & Reuchamps, 2022). À la suite des élections législatives du 26 mai 2019, un nombre croissant de déclarations de politique générale d'exécutifs à tous les niveaux de pouvoir du pays mentionnent le souhait

de développer de nouveaux dispositifs participatifs et/ou de développer des services administratifs entièrement dédiés à la participation citoyenne.

Tableau 4.16. Extraits de déclarations de politique générale en matière de participation

<u>Accord de gouvernement, Gouvernement fédéral belge, 30 septembre 2020, point 5.2. « Renouveau démocratique », pp. 82-84.</u> Le gouvernement entend renforcer la confiance des citoyens dans la politique en tant que force positive, en faisant du renouveau démocratique une priorité. Le fonctionnement démocratique doit être modernisé dans le sens d’une simplification et d’une ouverture à de nouvelles formes de participation. Cela représentera aussi un enrichissement de notre démocratie représentative via une participation plus directe des citoyens dans le processus de décision politique. Ce renouveau démocratique passera par une série de réformes dans l’accord de gouvernement et par un exercice de réflexion au Parlement (...). Via son règlement, la Chambre mettra en œuvre la loi sur la nouvelle initiative citoyenne, par laquelle une pétition de citoyens peut donner lieu à des propositions d’initiative législative en commission compétente de la Chambre. Nous expérimenterons de nouvelles formes de participation citoyenne, comme les cabinets citoyens ou les panels mixtes à la Chambre réunissant des parlementaires et des citoyens tirés au sort. Ceux-ci formuleront des recommandations à l’attention du pouvoir législatif. La participation des citoyens se fera toujours sur une base volontaire. De telles rencontres pourront aussi être organisées ailleurs que dans la rue de la Loi, au plus près du citoyen (« en tournées »). <u>Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, Législature 2019-2024, p. 87.</u> Connaissance, coordination des acteurs et participation au service de la planification territoriale. Le Gouvernement déploiera une réelle stratégie de marketing territorial et de communication de ses projets urbains vers le grand public. Il créera un service de la participation, chargé de piloter les processus de participation citoyenne, notamment en ce qui concerne les PADs, les
--

grands aménagements urbains, les Contrats de rénovation urbaine et en appui, le cas échéant, des communes concernant les Contrats de quartiers. Ce service développera des méthodologies adaptées en fonction des projets et sera chargé d'organiser les lieux et temps d'échanges entre les différents intervenants dans le processus de participation. Cette réflexion intégrera les logiques de coopératives locales ou de « commons », en veillant à assurer le maintien du caractère accessible et public des espaces et initiatives développés.

Déclaration de politique régionale pour la Wallonie (Accord de gouvernement),

2019-2024, Chapitre 21 : La démocratie et la citoyenneté, pp. 98-99.

Pour faire face à la crise démocratique, la Wallonie veillera à mettre les citoyens au cœur de l'ensemble des processus de décision, tant au niveau régional que local. Le Gouvernement entend, avec le Parlement de Wallonie, développer les dimensions directe, délibérative et contributive de la démocratie wallonne. Dans cette perspective, dans le cadre d'un travail associant les groupes politiques intéressés du Parlement de Wallonie, le Gouvernement proposera de :

- Faciliter les consultations populaires régionales ;
- Moderniser le droit de pétition afin de donner le droit aux citoyens d'être entendus ;
- Approfondir la parité dans les instances ;
- Mettre sur pied des commissions parlementaires mixtes composées d'élus et de citoyens tirés au sort sur base d'une méthodologie universitaire garantissant la représentativité du panel, qui siègent pour une période limitée ; une de ces commissions mixtes sera consacrée à la thématique climatique ;
- Étudier la création d'une assemblée citoyenne du futur, composée d'élus et de citoyens tirés au sort sur base d'une méthodologie universitaire garantissant la représentativité du panel ; cette assemblée aurait pour rôle de réfléchir aux enjeux de long terme, dépassant largement le cadre d'une législature.

Le Gouvernement entend également inciter et promouvoir les dynamiques locales en matière de participation citoyenne et de démocratisation des processus de décision. Il souhaite notamment :

- Faciliter les consultations populaires locales ;
- Encourager les communes à mettre en place et pérenniser des budgets participatifs ;

- Développer un cadre pour faciliter l'organisation par les communes de commissions délibératives, sur le modèle développé par le Parlement de la Communauté germanophone ;
- Là où ils n'existent pas encore, encourager les communes à créer des conseils consultatifs thématiques (enfants, jeunes, aînés, personnes porteuses d'un handicap, etc.) (...) ;
- Soutenir la R&D en innovation démocratique, afin d'inclure le plus largement possible la population dans les processus de décision, y compris les publics plus éloignés de la participation (...) ;
- Veiller à renforcer la culture de la participation au niveau des instances politiques et des administrations, en particulier par l'installation d'une cellule de facilitation au sein de l'administration pour sensibiliser, former et soutenir les fonctionnaires dans les processus participatifs et d'intelligence collective auxquels ils sont associés avec les acteurs et les citoyens, notamment à travers des accompagnements méthodologiques de qualité.

Le deuxième dispositif à avoir attiré l'attention internationale sur la Belgique est la mise en place de commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée de la Commission communautaire française (communément appelée Parlement francophone bruxellois) (Vrydagh et al., 2021). Ces commissions délibératives se distinguent du dialogue citoyen permanent en deux points. Premièrement, les commissions sont mixtes, c'est-à-dire constituées de députés et de citoyens tirés au sort. Deuxièmement, les commissions sont intégrées directement dans la structure du Parlement. Les sujets traités sont déterminés par les parlementaires ou par une suggestion citoyenne signée par au moins 1000 personnes de plus de seize ans résidant dans la Région de Bruxelles-Capitale. Lorsque la commission est organisée au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée de la Commission communautaire commune, celle-ci est composée de 45 citoyens tirés au sort et des 15 parlementaires membres de la commission compétente selon le sujet traité. Ce nombre redescend à 36 citoyens et 12 parlementaires lorsque la commission est organisée au sein de l'Assemblée de la Commission communautaire française. Les citoyens sont tirés au sort parmi les résidents de la Région de Bruxelles-Capitale âgés de minimum 16 ans, sans condition de nationalité. Après une séance de préparation destinée aux citoyens tirés au sort, parlementaires et citoyens se rassemblent afin

de s’informer sur le sujet de la commission et d’auditionner des experts du sujet. Ils peuvent ensuite débattre et formuler des recommandations. À l’issue du processus, les citoyens et parlementaires votent ces recommandations. Le Parlement a ensuite l’obligation d’effectuer le suivi de ces recommandations ou de justifier l’absence de suivi de celles-ci. Depuis leur lancement en avril 2021, 6 commissions délibératives mixtes sont organisées : 4 par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et 2 par l’Assemblée de la Commission communautaire française. Bien que leur développement n’ait pas eu le même retentissement international, le Parlement wallon a également prévu la mise sur pied de commissions délibératives mixtes. Après une modification du règlement de l’assemblée permettant la création du dispositif en octobre 2020, le Parlement wallon lance, en février 2023, la plateforme permettant aux citoyens de déposer ou signer une suggestion de commission délibérative. Ces commissions sont composées de 10 parlementaires et de 30 citoyens. Les citoyens sont tirés au sort sur base du Registre national parmi les électeurs du Parlement wallon. Ainsi, seuls les citoyens belges âgés de plus de 18 ans et résidant en Wallonie peuvent être tirés au sort. Suite à une suggestion citoyenne jugée valide par la Conférence des présidents du Parlement, l’assemblée wallonne vote à l’unanimité la mise en place d’une première commission délibérative en Wallonie le 14 juin 2023. Cette première commission est organisée entre octobre 2023 et février 2024. Ces initiatives marquent une nouvelle étape dans le développement des innovations démocratiques qui intègrent désormais les parlements de manière permanente. Pourtant, les parlements ne sont pas les seules institutions publiques concernées par ce mouvement : des agents publics sont engagés pour développer des projets de participation citoyenne et des services dédiés à la participation citoyenne sont créés à tous les niveaux de pouvoir. C’est au niveau local, cependant, que ce phénomène est le plus visible. En effet, et en particulier depuis les élections communales du 14 octobre 2018, de nombreux exécutifs locaux ont entrepris d’institutionnaliser le recours à la participation citoyenne en créant un service administratif dédié à cette compétence et en l’attribuant explicitement à un membre de l’exécutif. L’arrivée au pouvoir des partis verts, plutôt favorables au développement de dispositifs participatifs (Biard et al., 2020) dans de nombreux exécutifs communaux, contribue à cette dynamique.

Tableau 4.17. Extraits de déclarations de politique générale locales en matière de participation

Déclaration de politique générale (Pacte de majorité), Législature 2018-2024, Commune de Forest, Première partie : Un nouveau partenariat public-citoyen, pp. 3-4.
--

1. Démocratie participative

Nos priorités :

- Créer un service de la participation citoyenne sous l'autorité de la secrétaire communale et sous la coordination du Bourgmestre. Toutefois, cette nouvelle approche sera transversale à toutes les compétences. Faire accompagner cette démarche par un prestataire (une association/bureau spécialisé en méthodes participatives) (...).
- Développer la dynamique des budgets participatifs dès 2019 en réservant un budget significatif par an pour des projets proposés par des habitant.e.s et soumis au vote d'un jury citoyen reflétant la diversité de la commune.
- Créer un droit d'initiative citoyenne, qui permet d'obtenir du Conseil Communal qu'il délibère et vote sur un texte précis proposé par des citoyen.ne.s et, à défaut, qu'il le soumette à une consultation populaire.

Accord de majorité 2018-2024 (Pacte de majorité), Législature 2018-2024, Commune de Bruxelles, Point 13 : Une ville qui réinvente sa démocratie locale, pp. 3-4.

Une ville qui se construit avec les citoyens (extraits) :

- Un Pôle d'expertise de la participation
 - La programmation des projets d'ampleur de la Ville doit systématiquement faire appel à l'intelligence collective. Pour ce faire, il est indispensable de disposer d'un véritable pôle d'expertise opérationnel en matière de participation citoyenne, en renforcement de Bruxelles Participation. Grâce à celui-ci, il sera possible d'organiser systématiquement des processus innovants de participation, mais aussi en soutien à l'ensemble des services de la Ville qui souhaitent développer des processus participatifs pour leur projet. Ce pôle d'expertise sera sollicité en amont d'importantes opérations publiques de réalisations ou de réaffectations foncières et immobilières. La réflexion participative autour de l'animation de l'espace public de la Bourse sera un projet-pilote dans ce cadre.
- Des Assises citoyennes de la démocratie locale (...)

Commissions mixtes et panels citoyens (extraits) :

- Le Conseil communal ou le Collège pourra recourir, selon les cas, à un panel citoyen ou à une commission mixte (citoyens tirés au sort, représentants associatifs et des conseils consultatifs, élus communaux) pour la formulation de recommandations relatives à un domaine d'action communal, la constitution d'un Comité d'usagers chargé d'évaluer ponctuellement ou régulièrement la bonne marche de services communaux, le mandater pour débattre et proposer des solutions à propos de projets urbanistiques d'envergure. Les travaux tant du panel citoyen que de la commission mixte seront pilotés par la Présidence du Conseil Communal.

Suite à ces déclarations de politique générale, des services administratifs dédiés à la participation sont créés au sein de nombreuses administrations locales, provinciales, régionales, communautaires et fédérales. À défaut de cadre légal ou de recommandation des autorités sur la création de ces services, de nombreuses variations existent quant aux missions de ces services et au type de structure administrative qu'ils adoptent. Les postes d'agents publics créés pour travailler au sein de ces nouvelles administrations n'échappent pas à cette règle. C'est ainsi que des postes d'agents publics de « chargé de participation citoyenne », de « Citizen Participation Activist » ou encore de « Chargé de la Transition Écologique et de l'Innovation Citoyenne » sont créés. Voici un exemple d'une fiche de poste publiée en 2022 dans une commune de la Région de Bruxelles-Capitale.

Tableau 4.18. Extrait de fiche de poste : gestionnaire de projets en innovation et participation citoyennes pour le département Citoyenneté à Ixelles¹⁶

<u>Un·e gestionnaire de projets en innovation et participation citoyennes pour le département Citoyenneté</u> <u>Contexte</u> Vous travaillez au sein du département « Citoyenneté » de la Commune d'Ixelles, en tant que référent·e « Innovation et participation citoyennes ». Vous êtes responsable de l'implémentation de la stratégie liée à l'innovation et la participation citoyennes au sein de l'Administration. En ce sens, votre mission est : 1. d'accompagner les démarches de participation citoyenne au sein des différents services de l'administration, en tenant compte des divers spectres/niveaux de participation citoyenne (information / consultation / concertation / co-construction). 2. d'accompagner les initiatives citoyennes. En effet, le/la gestionnaire de projet est la personne-pivot entre, d'une part, les habitants et comités de quartier, et d'autre part, les services de l'administration communale qui vont participer à l'opérationnalisation de la participation pour impliquer les Ixellois.es dans la vie communale. 3. d'avoir une vision globale sur les « Conseils consultatifs » initiés par les services communaux. 4. de coordonner le dispositif d'octroi du Budget Participatif, dans chacune de ses phases. De manière proactive et transversale, vous assurez, dans le respect de la législation et en tenant compte des délais d'exécution, des limites budgétaires et des lignes de conduite de la

¹⁶ Cette fiche de poste a été publiée en octobre 2022 sur le site de l'administration communale de la ville d'Ixelles.

hiérarchie, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des différents projets qui nourriront votre mission.

Vos tâches

En étroite collaboration avec tous les niveaux hiérarchiques et les divers services concernés, vous pilotez et accompagnez l'ancrage de la participation citoyenne dans l'administration ET au niveau de la vie locale.

Pour ce faire :

- Vous traduisez la note d'orientation politique communale en un plan d'actions concret : vous analysez les besoins, demandes et opportunités, définissez les projets et fixez les priorités.
- Vous étudiez la faisabilité et la durabilité des projets sur les plans technique, économique et humain en fonction des objectifs stratégiques et des priorités.
- Vous communiquez sur l'état d'avancement des projets et accompagnez leur bonne réalisation.
- Vous évaluez les projets et en tirez les conclusions.
- Vous vous positionnez en support aux services communaux, afin de les conseiller, les guider dans ce cheminement participatif.
- Vous contribuez aux actions visant la participation citoyenne en veillant à ce que tous les publics, en ce compris les plus fragilisés, soient impliqués. Votre objectif est que la participation devienne le projet possible de toutes et de tous.
- Vous soutenez les initiatives citoyennes.
- Vous recherchez les sources de financements (régionaux, européens, ...), introduisez les demandes de subsides et en assurez le suivi.
- Vous pilotez annuellement le processus d'octroi du « budget participatif » communal.
- Dans vos matières, vous préparez et suivez les dossiers soumis au Collège, au Conseil, à la tutelle et aux pouvoirs subsidiant et vous rédigez les documents administratifs (marchés publics, rapports, délibérations, PV de réunions, ...).
- Vous avez une vision sur le budget alloué et le gérez au quotidien.

En bref, la Belgique connaît donc une augmentation du nombre de dispositifs participatifs organisés par les gouvernements et par des acteurs privés à partir des années 2000, puis par les parlements à partir des années 2015. À partir de 2018, des services administratifs entièrement dédiés à la participation citoyenne voient le jour. En 2024, deux élections seront organisées : les élections fédérales, régionales et européennes le 9 juin, et communales et provinciales le 13 octobre. Les résultats de ces élections détermineront si les dispositifs permanents de recours à la participation citoyenne créés lors des précédentes législatures seront renforcés ou au contraire abandonnés. De nombreuses propositions d'approfondissement et de renforcement de ces dispositifs ont été formulées. Parmi celles-ci, certains observateurs plaident pour que certains dispositifs participatifs soient inscrits dans la Constitution.

4.2. La *mise en administration* de la participation citoyenne au sein des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale

Dans cette section, nous décrivons la présence de services dédiés à la participation citoyenne dans chacune des communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour chaque administration communale, nous décrivons l'existence éventuelle d'un service dédié à la participation, le nombre d'agents publics employés au sein de ce service ainsi que les missions qui lui sont confiées. Dans un premier temps, ces informations sont présentées sous la forme d'un tableau, dans un deuxième temps, la situation de chaque administration communale est présentée.

Tableau 4.19. Les services dédiés à la participation citoyenne dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale

Commune	Service dédié	Nombre d'agents ¹⁷	Nom du service ¹⁸	Titulaire de la compétence « Participation citoyenne »	Parti du mandataire en charge de la compétence
Anderlecht	OUI	3*	Maison de la participation	Échevinat dédié	Écolo
Auderghem	OUI	2	Service participation	Bourgmestre ¹⁹	DéFi
Berchem-Sainte-Agathe	OUI	2*	Affaires sociales	Échevinat dédié	Groen
Bruxelles-ville	OUI	8	Bruxelles Participation	Échevinat dédié	Écolo

¹⁷ Le cas échéant, la directrice ou le directeur du service est compris dans ce chiffre. Ce chiffre correspond au nombre d'agents employés dans le service au jour mentionné dans la description ci-dessus. Lorsque les agents sont également chargés d'autres compétences, nous indiquons un astérisque à côté du nombre d'agents.

¹⁸ Dans certaines administrations coexistent un service dédié à la participation et une Maison de la participation.

¹⁹ Un échevinat dédié existait, mais l'échevine a changé de poste pour devenir bourgmestre tout en conservant la compétence de la participation citoyenne.

Etterbeek	OUI	1	Participation citoyenne	Échevinat dédié / Bourgmestre ²⁰	Écolo/MR
Evere	NON	0		Échevinat dédié	DéFi
Forest	OUI	3*	Communication et Participation citoyenne	Bourgmestre	Écolo
Ganshoren	NON	0		Échevinat dédié	DéFi
Ixelles	OUI	1	Transition écologique et Innovation citoyenne	Bourgmestre	Écolo
Jette	NON	0		Bourgmestre	Les Engagés
Koekelberg	NON	0		Échevinat dédié	PS
Molenbeek-Saint-Jean	NON	0		Échevinat dédié	PS
Saint-Gilles	OUI	1	Participation	Échevinat dédié	PS
Saint-Josse-ten-Noode	NON	0		Bourgmestre	PS
Schaerbeek	NON	0		Bourgmestre	DéFi

²⁰ Bien que la compétence soit formellement attribuée à un échevin, le service travaille sous l'autorité du bourgmestre.

Uccle	OUI	1	Participation citoyenne	Échevinat dédié	Écolo
Watermael-Boitsfort	OUI	1	Participation citoyenne	Échevinat dédié	Écolo
Woluwe-Saint- Lambert	NON	0		Échevinat dédié	DéFi
Woluwe-Saint-Pierre	NON	0			
Total		23		Échevinat dédié : 13,5 Bourgmestre : 14,5	Écolo/Groen : 7,5 DéFi : 5 PS : 4 Les Engagés : 1 MR : 0,5

Un service administratif dédié à la participation existe à **Anderlecht** depuis 2008 sous le nom de « Maison de la Participation ». Cette maison, située dans un quartier décentré par rapport à l'implantation principale des autres services communaux, abrite le service dédié à la participation et le service d'information des citoyens. Le service, composé de trois personnes en mai 2018, accompagne les comités consultatifs de la commune et collabore avec les comités de quartiers et les maisons de quartiers. Il met à la disposition des collectifs associatifs et citoyens des salles de réunion. Il organise également divers processus participatifs (réunions citoyennes, budgets participatifs, assemblées citoyennes) et des événements lors de La Semaine Européenne de la Démocratie Locale. À Anderlecht, nous rencontrons la directrice de la Maison de la participation, mais également la directrice d'une antenne de quartier et participation (Service de rénovation urbaine) et la cheffe de projet « contrat de quartier durable » (Service de rénovation urbaine).

Il existe un service dédié à la participation à **Auderghem**. Ce service, composé de deux personnes en juillet 2021, met en place différents projets, dont une assemblée des habitants (composée d'habitants tirés en sort), et un budget participatif appelé « budget concerté ». La compétence de la participation appartient à la bourgmestre (qui était au préalable échevine et qui a conservé la compétence de la participation citoyenne en devenant bourgmestre). À Auderghem, nous rencontrons la coordinatrice de la participation citoyenne.

À **Berchem-Sainte-Agathe**, un service faisant partie du département des affaires sociales est dédié à la participation citoyenne, mais également à la santé, l'égalité des chances et la cohésion sociale. Ce service est composé de 2 personnes. Ses missions sont diverses : organisation d'événements de quartiers, soutien pour les citoyens qui souhaitent monter un projet ou encore la consultation des enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'environnement. À Berchem-Sainte-Agathe, la compétence de la participation citoyenne est sous la responsabilité d'un échevin.

À **Bruxelles-ville**, une Maison de la Participation est fondée sous la forme d'une association sans but lucratif à la fin des années 1990. Quelques années plus tard, cette association devient un service administratif à part entière en intégrant l'administration communale et devient Bruxelles Participation. Ce service, composé de huit personnes en novembre 2019, est aujourd'hui l'un des plus grands services dédiés à la participation de Bruxelles. À Bruxelles, nous rencontrons le directeur du service, la coordinatrice de la participation citoyenne et le

collaborateur chargé de la communication du service. La compétence de la participation appartient à un échevin. Nous rencontrons également la référente en matière de participation au sein du cabinet de l'échevin compétent en matière de participation.

Dans la commune d'**Etterbeek**, le département « participation citoyenne » est localisé au sein du cabinet du bourgmestre qui est compétent en matière de « participation ». Un autre échevin est également compétent en matière de « Démocratie participative & Budget participatif ». Le département, composé d'un seul agent en juin 2021, coordonne et tient le secrétariat des conseils de quartier, et met en place différents projets comme le Conseil des résidents étrangers, le bus de la participation, les diagnostics en marchant. À Etterbeek, nous rencontrons la chargée de participation citoyenne du département.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Evere**. Les projets en matière de participation sont principalement organisés par le service du développement durable. Il peut s'agir de la mise en place d'un contrat de quartier, d'un conseil consultatif des habitants ou de soutien aux initiatives citoyennes en matière de développement durable. La compétence de la participation est attribuée à un échevin.

Il existe un département « Communication et participation citoyenne » au sein du service affaires générales de la commune de **Forest**. Ce service, composé de trois personnes²¹, organise des rencontres citoyennes avec le collège des bourgmestre et échevins, des sessions d'information et de consultation à destination des citoyens, et une assemblée citoyenne appelée Conseil Citoyen Forestois (avec le concours d'un opérateur privé). À Forest, nous rencontrons une chargée de communication, responsable des projets de participation citoyenne.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Ganshoren**, c'est le service Environnement qui traite les projets liés à la participation. La commune prévoit la construction, d'ici 2025, d'une maison de la participation citoyenne au sein d'une zone de revitalisation urbaine (ZRU). La compétence de la participation appartient à un échevin.

À **Ixelles**, un service « Transition écologique et Innovation citoyenne » est créé au sein du département « Citoyenneté » de l'administration communale. Ce service, composé d'une

²¹ Pour les deux compétences du département.

personne en novembre 2019, est chargé de développer des projets en matière de participation citoyenne (réunions publiques, mise en place d'un conseil consultatif de transition) et d'accompagner les collectifs et les habitants de la commune dans leurs projets de transition. À Ixelles, nous rencontrons la chargée de la Transition Écologique & de l'Innovation Citoyenne au sein du service du même nom. Le bourgmestre de la commune est compétent en matière de participation citoyenne.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Jette**. C'est le service Développement durable qui traite principalement les dossiers liés à la participation. Au sein de l'équipe du contrat de quartier Magritte, plusieurs agents sont également impliqués dans des projets participatifs comme des Assemblées de quartier ou des Commissions de quartier. Au sein de l'administration communale de Jette, nous rencontrons la responsable des projets en matière de Solidarité internationale et cohésion sociale. La compétence de la participation appartient au bourgmestre.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Koekelberg**. Plusieurs services se partagent les tâches liées à la démocratie participative et en particulier le service environnement qui coordonne plusieurs appels à projets à destination des citoyens ou qui développe des projets liés à l'Agenda 21. La compétence de la participation est attribuée à un échevin.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Molenbeek-Saint-Jean** ; les projets sont portés par les équipes d'autres services (notamment le service Politique de la Ville au sein du département Infrastructure et Développement Urbain) ou par un opérateur privé. La compétence de la participation est attribuée à un échevin.

À **Saint-Gilles**, un département « Participation » est créé au sein du service « Cohésion sociale » de l'administration communale. Ce service, composé d'une personne en août 2023, coordonne, avec le soutien d'un partenaire privé, des événements variés comme un panel citoyen (G1060) ou encore un Conseil Citoyen Permanent (CCP). Le service organise également des activités de sensibilisation et d'information autour de la participation citoyenne. La compétence de la participation est attribuée à un échevin. À Saint-Gilles, nous rencontrons le coordinateur des projets socio-économique, de participation et de communication.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Saint-Josse-ten-Noode**. Les projets en matière de participation citoyenne sont portés par les équipes d'autres services comme le service Eco-Conseil, le service Solidarités locales et internationales ou encore le service des contrats de quartier. La compétence de la participation est attribuée au bourgmestre.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Schaerbeek**. Les projets en matière de participation (comité de quartiers, contrats de quartiers durables, conseil des jeunes) sont portés par plusieurs services, dont le service des contrats de quartier et le service environnement. À Schaerbeek, nous rencontrons la chargée de projets « implication citoyenne » au sein du service d'appui thématique et territorial pour un programme de prévention urbaine. La compétence de la participation est attribuée à la bourgmestre.

À **Uccle**, un service dédié à la participation existe au sein de l'administration communale. Ce service, composé d'une personne en juillet 2019, met en place différents projets tels que des rencontres citoyennes de quartier, des Conseils consultatifs, un Budget participatif, un comité élus-citoyens partenaire pour l'aménagement de l'espace public, une Assemblée citoyenne pour le climat et divers autres projets de consultation et de soutien aux initiatives citoyennes. La compétence de la participation est attribuée à une échevine.

À **Watermael-Boitsfort**, un service dédié à la participation citoyenne est créé au sein de l'administration communale. Ce service, composé d'une personne en juillet 2023, coordonne les réunions de quartier et le budget participatif de la commune. La compétence de la participation est attribuée à une échevine. À Watermael-Boitsfort, nous rencontrons l'agent public en charge de la participation citoyenne au sein du service dédié à la participation citoyenne.

Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Woluwe-Saint-Lambert**. Les projets (budget participatif, réunions avec les habitants, code de la participation citoyenne) sont portés par divers services, dont le département « gestion de l'espace public ». La compétence de la participation est attribuée à un échevin, que nous rencontrons. Celui-ci a également la tutelle du service de gestion de l'espace public qui met en œuvre le budget participatif.

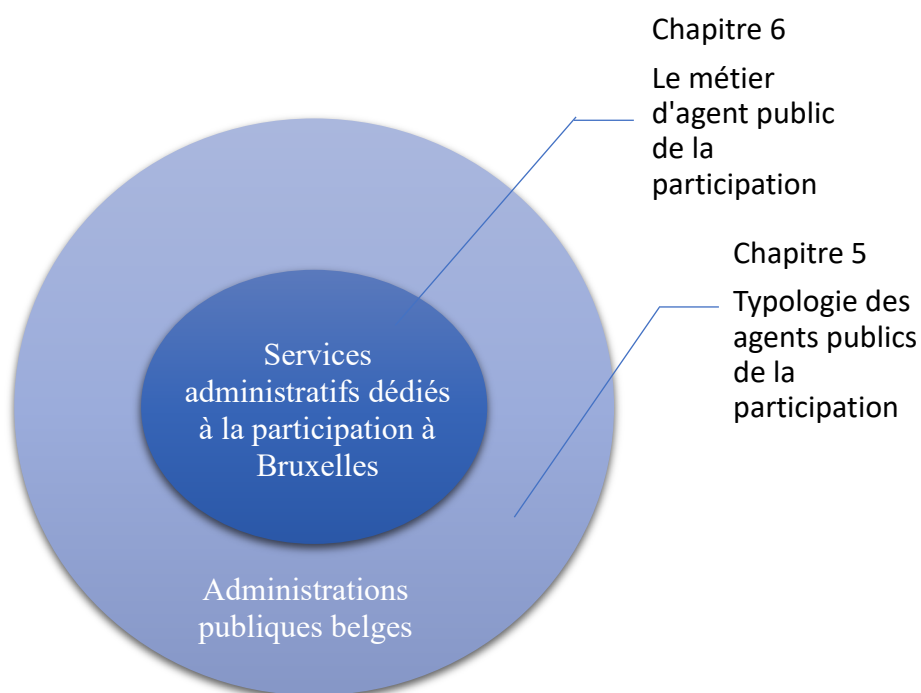
Il n'existe pas de service dédié à la participation citoyenne à **Woluwe-Saint-Pierre**. Aucun membre du Collège des bourgmestre et échevins n'a la compétence de la participation citoyenne dans ses attributions.

5. Qui sont les agents publics de la participation et quelles sont leurs missions ?

5.1. Une typologie centrée sur les agents publics

Après avoir présenté les grandes tendances en matière de développement des dispositifs participatifs en Belgique ainsi que le processus de mise en administration de la participation citoyenne dans les administrations communales situées en Région de Bruxelles-Capitale, nous proposons dans ce chapitre une typologie présentant les rôles des agents publics actifs en matière de participation citoyenne en Belgique. Cette typologie est élaborée à partir de la première analyse thématique réalisée sur l'ensemble des entretiens effectués dans le cadre de cette recherche avec des agents publics concernés par la participation citoyenne en Belgique francophone, à différents niveaux de gouvernement. Dans le chapitre suivant, nous analyserons le métier et les interactions des nouveaux chargés de participation et les chargés de participation historiques, à partir des données récoltées au sein des administrations communales des dix-neuf communes bruxelloises.

5.1.1. Un double jeu d'échelle



Source : création de l'auteur

Nous l'avons vu, plusieurs recherches ont proposé des typologies des rôles des agents publics de la participation : Agger et Sørensen (2018) identifient quatre rôles assumés par les managers d'innovation collaborative dans les processus de planification urbanistique : pilote, *whip*, promoteur d'une culture collaborative et communicant (Agger & Sørensen, 2018). Bherer, Simard et Gauthier (2017b), qui étudient les professionnels de la participation, distinguent le promoteur, le réformateur, le militant et le facilitateur. En étudiant également les professionnels de la participation, Blijleven et al. (2019) distinguent le travailleur de guichet, le professionnel avec un impact public, le facilitateur professionnel, le manager public situé à un échelon inférieur et le manager public situé à un échelon exécutif ou inférieur. Enfin, Sa Vilas Boas (2020) élabore une typologie des professionnels qui sont impliqués dans les dispositifs participatifs et distingue trois profils : l'agent public militant, le professionnel de la mobilisation citoyenne et l'expert de la participation citoyenne. La typologie que nous présentons dans ce chapitre se distingue de ces travaux en trois points. Premièrement, elle se concentre uniquement sur les rôles des agents publics actifs en matière de participation citoyenne, là où la plupart des typologies présentées (à l'exception de celle d'Agger et Sørensen) étudient les professionnels de la participation, dont certains sont des agents publics. Deuxièmement, nous étudions des agents publics présents à tous les niveaux de pouvoir et dans tous types d'administrations, là où la plupart des travaux mentionnés se sont concentrés sur un niveau de gouvernement ou un secteur de politique publique spécifique. Troisièmement, alors que les typologies présentées ont été réalisées dans des contextes politico-administratifs variés et parfois lointains, cette typologie vise à mettre en évidence les types d'agents publics concernés par la participation citoyenne en Belgique. Dans cette typologie, nous décrirons pour chaque profil la fonction occupée, le type de tâches réalisées et les caractéristiques personnelles des agents qui les occupent. Les relations que ces agents publics entretiennent avec les autres acteurs qui gravitent autour des processus participatifs sont spécifiquement étudiées dans le chapitre six, à partir de l'analyse des entretiens exclusivement réalisés avec les agents publics de la participation employés au sein des administrations communales situées en Région de Bruxelles-Capitale.

5.2. Quatre profils types d'agents publics de la participation citoyenne en Belgique

Dans cette sous-section, nous présentons quatre profils types d'agents publics chargés de participation citoyenne : le « nouveau » chargé de participation, le chargé de participation

« historique », l'agent public ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives et le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation.

5.2.1. Le nouveau chargé de participation

A. Carte d'identité de la fonction

Le nouveau chargé de participation porte un titre de fonction qui illustre la prédominance des tâches liées à la participation citoyenne dans son poste : chargé de participation (citoyenne), chargé de projet en matière de démocratie participative ou encore chargé de l'innovation citoyenne. Les tâches liées à la participation citoyenne occupent entre 50% et 100% de son temps de travail. Cette fonction est nouvelle et est créée majoritairement au sein d'administrations publiques locales depuis les élections communales du 14 octobre 2018. Elle est pratiquement inexistante avant cette date. Dans la plupart des cas, un service dédié à la participation est créé, concomitamment à la création du poste de chargé de participation. Moins fréquemment, cet agent est rattaché à un autre service spécifique (par exemple le service développement durable ou coopération internationale).

B. Tâches réalisées

Le nouveau chargé de participation accomplit des missions diverses liées à l'organisation de dispositifs participatifs, à l'animation de la vie de quartier (comité ou contrat de quartier) ou à l'organisation d'événements ponctuels visant à créer du lien entre les mandataires politiques et les citoyens. Le nouveau chargé de participation organise des dispositifs participatifs variés, mais les plus fréquents sont les budgets participatifs et les assemblées citoyennes. Dans ce cadre, cet agent est impliqué dans la conception du dispositif, de sa mise en œuvre et dans les tâches liées au suivi des recommandations qui en émanent. Avant le lancement d'un dispositif participatif, il rédige l'éventuel marché public d'engagement d'un opérateur, il participe aux réunions de conception du dispositif, coordonne ou assiste au recrutement des participants et gère les aspects logistiques du dispositif (restauration, réservation de locaux). Cet agent n'est pas a priori en première ligne à l'égard des citoyens : c'est parce qu'ils prennent part à un dispositif participatif que les citoyens entrent en contact avec le chargé de participation citoyenne. Une fois que des citoyens sont engagés dans un dispositif, le chargé de participation devient leur point de contact privilégié et une relation informelle naît entre eux. Dans certains cas, il est perçu comme un allié par les participants avec qui il partage certaines caractéristiques. En effet, il est bien souvent issu de la même ville et animé par une volonté de changer la manière

de faire de la politique au niveau local. Une fois que la première prise de contact est effectuée, les citoyens participants gardent un contact avec cet agent, notamment pour s'informer sur le suivi des recommandations formulées. Le nouveau chargé de participation citoyenne entretient une relation étroite avec les élus de la majorité communale en place et, plus spécifiquement, avec l' élu chargé de la participation (qui peut être tantôt un échevin spécifique, tantôt le bourgmestre lui-même). Dans la majorité des cas, cet élu est celui qui a créé la fonction de chargé de participation et qui a engagé cet agent. Le nouveau chargé de participation citoyenne entretient une relation de confiance avec cet élu, avec lequel il interagit énormément. Alors que la collaboration avec les autorités politiques est très positive, la collaboration avec les autres services administratifs est parfois difficile. Les agents des autres services peuvent être amenés à considérer ce nouvel agent comme une menace pour leur autonomie au sein de l'administration. Le chargé de participation réalise également des missions liées à l'animation de la vie locale : il est fréquemment amené à assister un comité de quartier. Un comité de quartier est une assemblée d'habitants qui se mobilisent pour améliorer leur cadre de vie. Dans le cadre d'un comité de quartier, le chargé de participation est le relais entre les habitants et l'autorité locale. Il est chargé de faire remonter les problématiques soulevées par les habitants au sein de l'administration ou auprès des mandataires politiques compétents. Il assure le secrétariat de l'instance, participe au recrutement des participants et gère les aspects logistiques des réunions (restauration et réservation de locaux). Enfin, le chargé de participation organise des événements de rencontres entre citoyens et élus locaux, à la demande de ceux-ci. Le plus souvent, ces événements prennent la forme de rencontres de quartier avec l'autorité exécutive locale. Le nouveau chargé de participation se forme et s'informe en matière de participation citoyenne. Il n'hésite pas à mobiliser « l'échelle de la participation » pour classer les dispositifs qu'il met en œuvre. Cette échelle, mise en place par Sherry Arnstein en 1969 et actualisée à de nombreuses reprises par la suite, classe les dispositifs participatifs en huit niveaux de participation citoyenne. Au plus bas de l'échelle (non-participation) se trouvent la manipulation, la thérapie, l'information et la consultation. L'échelon supérieur concerne la participation symbolique des participants : ceux-ci sont écoutés, mais la décision finale reste dans les mains des mandataires politiques. Au sommet de l'échelle se retrouvent le partenariat, la responsabilisation et l'autogestion. Le nouveau chargé de participation citoyenne déclare organiser des dispositifs à tous les échelons de cette échelle, même si la majorité se situe entre la consultation et le partenariat. Selon le service auquel le nouveau chargé de participation est affecté, il est fréquent que ses missions participatives soient complétées par des missions liées à d'autres thématiques comme le développement durable, l'urbanisme, la coopération au

développement ou la communication. Le cas échéant, le titre de fonction de chargé de participation citoyenne est alors complété par cette seconde mission (par exemple : chargé de participation et de développement durable).

C. Profil de l'agent

Le nouveau chargé de participation n'a pas d'ancienneté au sein d'un service public. Avant son engagement, il occupait un poste dans le secteur associatif (notamment dans le secteur de la coopération au développement, du développement durable ou de la lutte en faveur des droits humains) où il a pu expérimenter de manière occasionnelle des méthodes participatives. Il est titulaire d'un Master, le plus souvent d'une discipline en sciences humaines, et réalise des formations complémentaires dans le cadre de sa fonction (gestion de conflits, communication non violente, facilitation).

Tableau 5.20. Encadré biographique²²

Paul, nouveau chargé de participation

Paul a 30 ans et est chargé de participation citoyenne au sein d'un service dédié à la participation citoyenne d'une administration communale située dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il suit des études universitaires en sciences humaines durant lesquelles il effectue un stage au sein d'un opérateur en matière de participation citoyenne. Il réalise ensuite différentes missions comme prestataire indépendant dans un service administratif d'une administration communale dédié à la participation et effectue différentes missions d'enseignement et de recherche dans une université. Il est ensuite engagé comme agent public dans un service administratif dédié à la participation citoyenne au sein d'une administration communale. Il est le premier agent engagé dans ce service qui vient d'être créé par l'échevine compétente en matière de participation avec qui il travaille étroitement.

Il explique son travail en deux axes : l'organisation de processus participatifs propres au service (comme le budget participatif de la commune) et le soutien aux autres services administratifs qui souhaitent mettre en œuvre des processus participatifs. Il se décrit comme passionné par son travail et apprécie en particulier le fait de participer à la création d'un nouveau service dédié à la participation. Il collabore de manière étroite avec l'élue compétent

²² À des fins de confidentialité, certaines caractéristiques de l'agent présenté sont modifiées (prénom, âge, titre de fonction).

en matière de participation. Dans le cadre de ses fonctions, il prend l'initiative de créer des lieux de discussions (principalement en ligne) entre agents publics de la participation issus de différentes administrations.

Deux ans après son engagement, Paul quitte le service dédié pour devenir collaborateur au sein d'un cabinet ministériel. Il reconnaît que les nombreux obstacles rencontrés (notamment à l'intérieur de l'administration), la faiblesse hiérarchique du service dédié à la participation et son manque de moyens rendent cette fonction particulièrement difficile à exercer par une personne convaincue par le potentiel de la participation citoyenne dans les administrations.

5.2.2. Le chargé de participation historique

A. Carte d'identité de la fonction

Le chargé de participation historique, comme le nouveau chargé de participation, porte un titre de fonction mentionnant la notion de participation : chargé de participation (citoyenne), coordinateur de la participation citoyenne. Les tâches liées à la mise sur pied de dispositifs de participation citoyenne occupent entre 25% et 50% du temps de travail du chargé de participation historique. Cette fonction est une ancienne fonction créée majoritairement au sein d'administrations publiques locales à partir des années 2010. On retrouve cet agent principalement dans des services administratifs communaux dédiés à la participation, mais également au sein de services administratifs transversaux (stratégie et prospective, communication) ou spécifiques (urbanisme, coopération internationale).

B. Tâches effectuées

Bien que ses missions soient formellement les mêmes que celles du nouveau chargé de participation, le chargé de la participation historique n'accomplit pas ou peu de missions participatives substantielles. Le plus souvent, ses missions liées à la participation se limitent à l'organisation de séances d'information à destination des citoyens, ou de réunions de rencontres entre les citoyens et les élus locaux. La plupart de ces dispositifs se situent entre l'échelon de la manipulation et celui de la participation symbolique sur l'échelle d'Arnstein (1969). Lorsqu'un processus participatif situé à un échelon supérieur est organisé, un prestataire externe est engagé pour le mettre en place. Tout comme le nouveau chargé de participation, le chargé de participation historique est un fonctionnaire intermédiaire au sein de la commune. Il peut

cependant arriver qu'il soit en première ligne à l'égard des citoyens (contrairement au nouveau chargé de participation) lorsqu'il effectue des missions d'accueil et d'informations générales. Dans certains cas, en effet, le chargé de la participation historique est également responsable du point d'accueil et d'information des citoyens de l'administration communale. La relation de cet agent avec les autres services est bonne : le service de la participation historique n'est pas perçu comme un service menaçant leur autonomie. Contrairement au nouveau chargé de participation, le chargé de participation historique a peu d'interactions avec les mandataires politiques. Ce service est bien souvent délaissé, voire inconnu, des élus. Ceci permet de comprendre pourquoi il est fréquemment dépourvu de moyens. Cette situation peut évoluer : au gré des changements d'élus compétents en matière de participation et des engagements de nouveaux agents, un service historique peut adopter les caractéristiques du nouveau service dédié à la participation.

C. Profil de l'agent

Dans la plupart des cas, le chargé de la participation historique a effectué une carrière au sein de l'administration. Il a d'ailleurs souvent travaillé dans un autre service administratif de l'administration dans laquelle il est chargé de participation. Il n'a pas de profil-type en matière de formation, mais son niveau de formation est au moins équivalent au niveau de l'enseignement supérieur de type court. Il a peu d'expérience en matière de processus participatifs ou d'intelligence collective et a rarement suivi une formation complémentaire sur cette question.

Tableau 5.21. Encadré biographique²³

Pénélope, chargée de participation historique

Pénélope a 50 ans et est responsable d'un service dédié à la participation créé dans les années 2000 au sein d'une administration communale. Elle y a effectué toute sa carrière. Avant, d'intégrer le service dédié à la participation, elle travaillait au sein du service d'information de l'administration. Elle n'avait pas de connaissances ou d'expériences en matière de participation citoyenne avant d'intégrer son nouveau service, mais elle se forme à la participation au contact d'opérateurs externes et en organisant différentes rencontres avec les citoyens ou conférences portant sur ce sujet.

²³ À des fins de confidentialité, certaines caractéristiques de l'agent présenté sont modifiées (prénom, âge, titre de fonction).

À son arrivée au sein du service, elle met en place différents événements comme des conférences ou stands d'information afin de faire connaître le service. Ces événements sont notamment organisés dans le cadre du programme Agenda 21 et de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale. Après la création du service dans les années 2000 par un échevin convaincu de la nécessité de développer des projets de participation citoyenne au sein de la commune, le service a été moins sollicité par les élus qui lui ont succédé. Sans impulsion politique forte, Pénélope a continué à organiser différents événements. Constatant que des processus participatifs étaient organisés par d'autres services administratifs communaux, elle a entrepris d'aider ces services à penser la participation citoyenne en amont de leur projet.

Au fur et à mesure de son travail de sensibilisation des autres services à la participation citoyenne, un nombre croissant de services fait désormais appel au service dédié à la participation lorsqu'un projet participatif doit être mis en œuvre. Depuis les dernières élections locales et en application de l'accord de majorité, le service est amené à développer de nouveaux projets comme l'élaboration d'un budget participatif. Pénélope estime que sa casquette d'agent public ne lui permet pas d'assumer un rôle de modérateur dans le cadre des processus participatifs qu'elle met en place, en particulier à l'égard des élus locaux lorsque ceux-ci sont amenés à participer. Pénélope aime son travail et est fière d'être agente publique. Elle reconnaît qu'elle n'aurait pas apprécié travailler dans un autre service.

5.2.3. L'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives

A. Carte d'identité de la fonction

Cet agent porte un titre de fonction dépendant de sa fonction principale : il peut être chargé de communication, responsable de service, traducteur, chef de chantier, secrétaire de commission parlementaire ou encore un éducateur de rue. Informellement (par exemple dans une signature électronique sans qu'il s'agisse d'un titre officiel), d'autres titres peuvent être ajoutés : coordinateur des relations de l'administration avec un prestataire externe, coordinateur du budget participatif, coordinateur d'un contrat de quartier. Les tâches liées à la participation citoyenne occupent entre 20% et 40% de son temps de travail. Selon les périodes et le rythme de travail de sa fonction principale, les tâches participatives peuvent néanmoins atteindre 100% de son temps de travail à l'occasion de l'organisation d'un dispositif participatif spécifique.

L'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives occupe une fonction *a priori* déconnectée de la participation citoyenne. Ce type de fonction se retrouve dans toutes les administrations, qu'elles soient communales, provinciales, régionales ou fédérales, et dans tous les services.

B. Tâches effectuées

L'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives occupe une fonction principale qu'il couple à d'autres tâches participatives : la participation est exercée en complément d'une fonction principale. Certaines missions participatives lui sont confiées à la suite d'une manifestation d'intérêt de sa part ou parce que le suivi des productions d'un dispositif participatif le nécessite. Lorsque cet agent public se porte volontaire pour réaliser ce type de mission, celui-ci le fait fréquemment, car il souhaite militer en faveur d'une ouverture de son administration à la participation citoyenne. Lorsqu'il reçoit cette mission sans l'avoir souhaité, il peut arriver qu'il s'y intéresse en l'accomplissant. Les tâches réalisées par cet agent sont les mêmes que celles réalisées dans le cadre de sa fonction principale, mais elles sont connectées à un dispositif participatif. Ainsi, l'agent secrétaire d'une commission parlementaire réalise le compte-rendu des réunions d'un dispositif participatif, l'ouvrier du service technique de l'administration dialogue avec les porteurs de projets soumis dans le cadre d'un budget participatif pour évaluer la faisabilité de leur projet, le juriste de l'administration assiste un groupement citoyen qui doit écrire un cahier spécial des charges, un traducteur traduit des documents dans le cadre d'un mini-public, un directeur général effectue le suivi des recommandations d'un processus participatif. Le type de relation que cet agent entretient avec les citoyens dépend de sa fonction principale, il peut être en première ligne ou en seconde ligne. Il collabore de manière fluide avec les autres services administratifs. Cependant, des difficultés peuvent émerger dans sa relation avec le service dédié à la participation lorsque les tâches qu'il réalise lui sont imposées et viennent s'ajouter à ses tâches habituelles sans que celles-ci ne soient réduites. Dans certains cas, la relation de cet agent avec sa hiérarchie peut être houleuse si celle-ci n'apprécie pas son attitude militante en faveur des dispositifs participatifs. En effet, cet agent peut être amené à critiquer l'attitude de l'administration lorsque le suivi des recommandations de la participation n'est pas réalisé ou trop lentement. Cet agent peut alors chercher du soutien auprès du mandataire compétent en matière de participation et entretenir une forte relation avec celui-ci.

C. Profil de l'agent

Il existe une grande diversité de profils d'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives. Il peut s'agir tant de hauts-fonctionnaires que d'agents techniques spécialisés : juriste, ouvrier technique, secrétaire de commission parlementaire, directeur général d'une administration communale, éducateur, traducteur, responsable de la communication. Certains ont effectué toute leur carrière au sein de l'administration publique, mais une partie a également travaillé dans le secteur privé. Ces fonctions sont occupées par autant d'hommes que de femmes.

Tableau 5.22. Encadrés biographiques²⁴

Pierre, secrétaire de commission parlementaire

Pierre a 45 ans et est secrétaire d'une commission parlementaire au sein d'un Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans le cadre de sa fonction, il prépare les dossiers qui sont traités par la commission parlementaire dont il est secrétaire et il en rédige les rapports. Après des études universitaires en sciences sociales, il travaille brièvement au sein d'une administration publique fédérale avant de rejoindre le Parlement. Lorsqu'il apprend que son Parlement recherche des agents pour contribuer à l'organisation d'un processus participatif, il se porte volontaire. Il participe ainsi à la facilitation et à la prise de note d'une table de discussion. Au fur et à mesure de l'organisation de nouveaux dispositifs participatifs par le Parlement, il continue à y prendre un rôle jusqu'à devenir garant des commissions délibératives. Dans le cadre de ses fonctions, il se forme en matière de participation citoyenne et représente son institution à l'occasion de divers rassemblements portant sur la participation citoyenne.

Francis, responsable de chantier

Francis a 55 ans et est responsable de chantier dans une administration communale. Dans le cadre d'un budget participatif organisé par son administration, il est invité à intervenir comme expert auprès des porteurs de projets afin de répondre aux questions des citoyens dans la construction de leur projet impliquant des travaux publics. Il participe aux soirées organisées pour soutenir les porteurs de projets citoyens et répond à leurs questions

²⁴ À des fins de confidentialité, certaines caractéristiques des agents présentés sont modifiées (prénom, âge, titre de fonction).

ultérieures formulées par courriel. Lorsque leur projet est sélectionné, il assure la coordination du chantier entre le service des travaux et les citoyens porteurs de projets.

5.2.4. Le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation

A. Carte d'identité de la fonction

Le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation peut être amené à porter un titre de fonction semblable à celui des chargés de participation (nouveaux ou historiques) ou porter un titre ne mentionnant pas explicitement la notion de participation, mais faisant référence à une mission stratégique plus transversale (chercheur, responsable développement stratégique). Les premières fonctions sont assez récentes et ont été créées en même temps que celles des nouveaux chargés de participation, tandis que les fonctions ayant une dimension stratégique sont plus anciennes. Les tâches liées à des processus de participation citoyenne occupent entre 25% et 50% de son temps de travail. Cet agent travaille dans un service administratif central (État fédéral, entités fédérées, provinces) ou au sein d'une grande commune (ville de plus de 100 000 habitants). Dans son administration, cet agent est localisé au sein d'un service administratif dédié à la participation, d'un service technique spécialisé ou d'un service stratégique transversal.

B. Tâches effectuées

Sans organiser lui-même des dispositifs participatifs, cet agent promeut la participation dans son institution en jouant le rôle d'agitateur d'idées. Il offre également un soutien logistique (par exemple, à travers la mise à disposition d'une plateforme numérique), méthodologique et parfois financier à d'autres entités publiques qui organisent des processus participatifs. Il réalise également des travaux de promotion ou de vulgarisation en matière de participation. Ce faisant, il joue le rôle d'agitateur d'idées au sein de son organisation. Cet agent n'est jamais en contact avec les citoyens, mais entretient de bonnes relations avec les élus, avec lesquels il dialogue fréquemment.

C. Profil de l'agent

Dans la plupart des cas, le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation n'est pas issu du secteur public. Bien souvent, son ancienne fonction se situait dans le secteur privé ou associatif, où il exerçait une fonction de cadre. Cet agent a un profil de formation varié, mais

majoritairement de niveau universitaire, tant en sciences humaines (droit, sciences sociales) qu'en sciences naturelles. Ces fonctions sont occupées par autant d'hommes que de femmes.

Tableau 5.23. Encadrés biographiques²⁵

Pierre, directeur d'un département chargé de support à l'institutionnalisation de la participation citoyenne

Pierre est directeur d'un département chargé de support à l'institutionnalisation de la participation citoyenne au sein d'une administration fédérale belge. Il est ingénieur de formation et a travaillé dans le secteur de la consultance et de l'informatique avant d'intégrer l'administration publique. Dans le cadre de ses fonctions, il développe des outils informatiques *open source* qui sont mis gratuitement à la disposition des administrations publiques belges. Avec son équipe, il entre en contact avec les agents publics chargés de participation citoyenne dans différentes administrations pour leur proposer d'utiliser l'outil développé par son service. Lorsqu'un service décide d'utiliser son outil, il réalise un suivi hebdomadaire de l'utilisation de celui-ci avec les agents qui le pilotent au niveau local.

Il considère que son rôle consiste à rapprocher les citoyens et l'État. Il entretient des relations de proximité avec son cabinet ministériel de tutelle.

Céline, directrice de la stratégie et de la prospective d'une administration communale

Céline est directrice du département « stratégie et prospective » de l'administration communale d'une grande ville. Ce département est un département transversal chargé de piloter le développement de la politique locale au sein de tous les services communaux. En matière de participation, Céline développe des outils et conçoit des dispositifs qui seront implémentés directement dans les différents services administratifs communaux. Dans le cadre de réunions de coordination au sein de l'administration, elle fait le point avec les différents chefs des autres services sur l'avancement des divers dispositifs participatifs au sein des services. Ce service n'est pas en contact avec la population et n'organise aucun dispositif par lui-même. Dans quelques rares cas, un agent du service peut être détaché dans un autre service ayant besoin d'assistance dans l'organisation d'un dispositif participatif.

²⁵ À des fins de confidentialité, certaines caractéristiques des agents présentés sont modifiées (prénom, âge, titre de fonction).

5.3. Des missions variées

À partir de l'ensemble des entretiens semi-dirigés menés auprès d'agents publics de la participation à différents niveaux de gouvernement, nous avons entrepris de décrire les différents types d'agents publics concernés par la participation citoyenne en Belgique. Un premier codage descriptif de ces entretiens nous a permis d'identifier quatre idéaux-types d'agents publics de la participation en Belgique : le nouveau chargé de participation, le chargé de participation historique, l'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives et le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation. Alors que les deux premiers types d'agents occupent formellement la même fonction, ils se distinguent fortement par les moyens qu'ils ont à leur disposition, l'environnement administratif dans lequel ils s'insèrent, leurs expériences professionnelles préalables et leur expertise en matière de participation. Les nouveaux chargés de participation conçoivent, organisent et réalisent le suivi de dispositifs participatifs situés à un échelon entre la consultation et le partenariat sur l'échelle d'Arnstein (1969), tandis que les dispositifs organisés par les chargés de participation historique se situent entre l'échelon de la manipulation et celui de la participation symbolique. Les agents ayant une autre fonction principale que celle d'organiser des dispositifs participatifs, quant à eux, réalisent des tâches participatives en complément à cette dernière. Ils militent à l'intérieur de leur administration publique pour que celle-ci mette en œuvre des dispositifs participatifs. Ils peuvent entretenir de très bonnes relations avec les élus compétents en matière de participation, mais leur militantisme peut conduire à détériorer leur relation avec leur supérieur hiérarchique au sein de l'administration. Enfin, le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation réalise un support logistique, méthodologique et parfois financier à destination des autres services de son administration ou d'autres entités politiques souhaitant organiser un dispositif participatif. Cet agent peut réaliser des publications de vulgarisation relatives aux méthodes de participation citoyenne ou jouer un rôle d'agitateur d'idées au sein de son organisation.

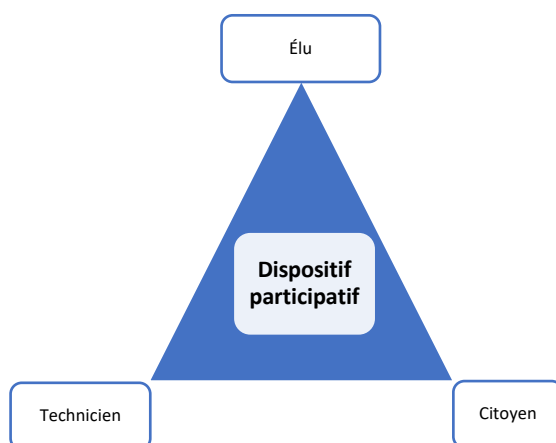
Tableau 5.24. Quatre profils types d'agents publics de la participation en Belgique

Type de fonction	Administrations concernées	Temps de travail dédié à la participation	Estimation du nombre d'agents publics concernés sur le territoire belge
Le nouveau chargé de participation	Administrations locales	50% - 100%	Entre 50 et 75 (Communes de la Région de Bruxelles-Capitale : 20)
Le chargé de participation historique	Administrations locales	25% - 50%	Entre 75 et 125 (Communes de la Région de Bruxelles-Capitale : 5-10)
L'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives	Toutes les administrations	20% - 40%	Entre 750 et 1500 (5% des agents de toutes les administrations qui mettent en œuvre des dispositifs participatifs)
Le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation	Administrations fédérales, régionales, communautaires, provinciales, communales (grandes villes)	25% - 50%	Entre 25 et 50 agents publics concernés

6. Les agents publics de la participation

Dans ce chapitre, nous tentons d'apporter différents éléments de réponse à la seconde partie de la question de cette thèse : « Comment les agents publics de la participation perçoivent-ils leurs missions et quelles relations entretiennent-ils avec les autres acteurs des processus participatifs ? ». Contrairement au chapitre précédent qui mobilisait l'ensemble des entretiens réalisés dans le cadre de cette recherche, ce chapitre analyse plus spécifiquement les entretiens réalisés avec les deux premiers types d'agents publics de la participation précédemment présentés : les nouveaux chargés de participation et les chargés de participation historiques. Pour faciliter la lecture, nous utilisons dans ce chapitre l'appellation générique « agents publics de la participation » pour désigner ces types d'agents. Parmi les agents publics concernés par la participation citoyenne en Belgique, ces agents sont ceux qui pilotent la mise en administration de la participation citoyenne dans les administrations locales. Ils consacrent la plus grande partie de leur temps de travail à la participation. Plus que les autres agents concernés par la participation, ces agents publics de la participation sont amenés à gérer les tensions qui naissent au cœur des dispositifs participatifs. Dans ce chapitre, nous décrivons le métier d'agent public de la participation avant de mettre en évidence que ces agents sont des acteurs clés de la mise en administration de la participation citoyenne.

Figure II. Le triangle des acteurs des processus participatifs



Source : création de l'auteur à partir de Blanc (1999)

Pour ce faire, nous analysons les relations entretenues par ces agents avec les autres acteurs des dispositifs participatifs à l'aide du triptyque élus/citoyens/techniciens théorisé (Blanc, 1999;

Mazeaud, 2013a). Ce triptyque est un outil d'analyse fréquemment utilisé pour décrire les relations entre acteurs impliqués dans les dispositifs participatifs au niveau local, et la répartition des rôles entre acteurs. Il permet de montrer comment l'arrivée du savoir d'usagers des citoyens dans les processus de construction des politiques publiques questionne la légitimité et les savoirs des élus et techniciens, et comment ceux-ci se coordonnent pour intégrer ou bloquer ces nouvelles informations (Sintomer, 2008). Cet outil est également utilisé par les professionnels de la participation, notamment pour aider au balisage des rôles des acteurs mobilisés dans le cadre de dispositifs institutionnalisés, par exemple à l'aide de chartes de la participation. Dans ce chapitre, nous utilisons ce triptyque avec un autre objectif : mettre en lumière le rôle des agents publics de la participation dans les dispositifs participatifs et analyser les interactions qu'ils entretiennent avec les autres acteurs de ces dispositifs. Dans le chapitre sept, nous reviendrons sur ce triptyque en y intégrant les agents publics de la participation. Le choix de cet outil d'analyse masque la présence de nombreux autres acteurs qui peuvent être amenés à intervenir au sein des dispositifs participatifs, mais est adapté à notre étude centrée sur les administrations publiques de la participation citoyenne. Il est utilisé dans cette thèse comme outil d'analyse des relations qu'entretiennent les agents publics de la participation avec les acteurs qui gravitent autour des dispositifs participatifs.

Dans la première section de ce chapitre, nous mettrons en évidence la manière dont les agents publics de la participation parlent de leur métier. Nous abordons le travail d'institutionnalisation de la participation citoyenne. Ce travail est présenté comme étant porteur de sens pour les agents qui ont le sentiment d'être au cœur d'une nouvelle dynamique. Pour plusieurs agents rencontrés, le secteur public doit en faire plus en matière de participation, et ne pas laisser aux acteurs privés le monopole de l'organisation de dispositifs participatifs. Nous mettons également en lumière l'isolement des agents publics de la participation au sein de leur administration. Conséquence de la mise sur pied d'un service qui partage peu de caractéristiques avec les autres services de son administration, les agents publics de la participation ne peuvent échanger avec d'autres agents sur les tâches qu'ils réalisent au quotidien. Les échanges avec les membres d'autres administrations sont également rares, voire inexistantes, alors que ceux-ci expérimentent les mêmes défis. Dans les trois sections suivantes, nous analyserons les relations des agents publics de la participation avec les agents des autres services avec lesquels ils sont amenés à collaborer, avec les citoyens et avec les élus. Nous mettrons en évidence l'importance de ces relations pour comprendre la dynamique de mise en administration de la participation citoyenne.

6.1. Le métier d'agent public de la participation

Cette section se penche sur les défis soulevés par la création de postes administratifs dédiés à la participation citoyenne. Dans la première sous-section, nous mettons en évidence que ces agents se considèrent comme des pionniers de la participation au sein des administrations. Dans une seconde section, nous analysons le sentiment d'isolement dans lequel les place leur fonction.

6.1.1. Des pionniers de la participation

Les agents publics de la participation ont le sentiment de faire partie d'un mouvement qui les dépasse et qui est à l'œuvre dans d'autres administrations. Ce mouvement est décrit comme une course à l'institutionnalisation de la participation citoyenne et donne aux agents concernés le sentiment de vivre un moment fort de leur carrière. Ils se présentent comme des acteurs au cœur de cette nouvelle dynamique.

Parce qu'on a l'impression de construire, en fait, on n'est pas dans un service urbanistique où toutes les contraintes sont déjà placées. On a vraiment une nécessité d'arriver avec des solutions inédites (...) et ça, c'est super chouette (...). J'ai l'impression que c'est maintenant que tout ça est en train de se créer et c'est vrai que c'est assez passionnant de voir organiquement comment ça s'institutionnalise dans les communes et comment on fait les choses aussi d'une commune à l'autre varie. Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

En effet, les agents publics de la participation accomplissent une mission peu commune au sein d'une administration : créer un nouveau service chargé de réaliser une nouvelle mission de service public. Ainsi, leur travail consiste à créer puis à institutionnaliser des solutions à des problèmes qui n'existaient pas avant que le service ne soit créé, lorsque la participation citoyenne n'était pas une priorité pour leur administration. Les agents mentionnent que cette activité de création d'un nouveau service public nécessite beaucoup de créativité dans l'accomplissement de leurs tâches et que cette recherche d'innovation est un facteur de motivation au travail.

Quand j'ai débarqué en juin, je ne me rendais pas compte de l'étendue du truc qu'on allait mettre en place et à quel point ça allait être une aventure vraiment énorme (...). Quand j'ai commencé en juin, comme il n'y avait rien qui existait en termes de participation, on a dû réfléchir avec l'échevine de la participation (...) et mon collègue qui est responsable de la communication de la commune. Mélissa (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

De nombreux agents publics de la participation rencontrés évoquent avoir été particulièrement attirés par le défi de l'institutionnalisation de la participation lors de leur recrutement. Pour ces agents, cette mise en administration de la participation constitue une nouvelle phase dans la transformation participative de l'action publique, dans laquelle ils se retrouvent pleinement. Ce plaidoyer en faveur d'une institutionnalisation de la participation s'accompagne fréquemment d'une critique des dispositifs participatifs organisés par des acteurs issus du secteur privé ou associatif. Pour la majorité des agents publics de la participation rencontrés, les enjeux soulevés par les matières liées à la participation citoyenne sont si importants que les processus participatifs devraient être organisés par les administrations publiques. Pour ces agents, cette institutionnalisation contribue à faire de la participation citoyenne une fonction régaliennne de l'État.

Le fait que ce soit une administration, je trouve ça très beau, en fait, parce que jusqu'à maintenant, je trouve que beaucoup d'initiatives de participation sont toujours faites par des associations, par des privés ou parfois par des initiatives citoyennes (...). Et là, le fait que ce soit dans une administration et que ce soit institutionnalisé, pour moi (...) c'est là que devrait avoir lieu la participation en fait.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Pour ces agents, c'est donc à l'État d'organiser les dispositifs de participation (*input*), par opposition aux acteurs du secteur privé ou du secteur associatif. L'une des raisons qui sous-tend cette conviction est que ces agents estiment que seuls les processus organisés par des institutions publiques sont en mesure de produire des résultats qui peuvent être portés politiquement (*output*).

Le fait que ce soit une administration publique, ça a été un énorme plus (...) parce que beaucoup d'initiatives de participation se sont toujours faites par des associations, ou des acteurs privés (...). Et donc parfois, ça s'arrête là en fait. Et donc, le résultat, qu'est-ce qu'on en fait ou est-ce qu'il part (...) ? Il n'y a aucun engagement (...) qui est pris.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

La vision des agents publics de la participation selon laquelle la participation est une compétence régaliennne s'intègre parfaitement à leur conception du service public. En effet, la plupart des agents rencontrés mentionnent avoir choisi le service public car celui-ci correspond à leur idéal de service à la population. Ce choix est assumé par les agents rencontrés même s'ils disent être conscients de l'image négative associée à la fonction publique.

Je ne sais pas si en Belgique s'il y a les mêmes problèmes qu'en France. Les fonctionnaires en France sont décriés : « ils ne font rien ! », « on fait toujours grève », ce genre de choses. Du coup ce n'est pas forcément facile d'être fonctionnaire parce qu'effectivement il y a un regard assez négatif [porté sur nous]. Mais pourtant, je pense que c'est vraiment porteur de sens et de valeurs.

Maureen (chargée de la transition écologique et de la participation dans une commune bruxelloise)

Ils sont nombreux à critiquer ce cliché du fonctionnaire paresseux et à estimer que cette image est peu adaptée aux réalités de l'administration publique d'aujourd'hui. Les agents publics ayant eu une carrière dans le secteur privé insistent particulièrement sur cette dimension, par exemple en comparant leur charge de travail actuelle avec celle de leur emploi précédent. Lorsqu'ils comparent le secteur public et le secteur privé, les agents mentionnent particulièrement la possibilité, pour les agents publics, de voir directement l'impact de leur travail sur la vie de leurs concitoyens.

Pour moi [travailler dans la fonction publique], cela rencontre un certain idéal (...), cela a quelque chose de très noble et cela répond à un idéal qui permet de faire avancer les choses.

Fatima (chargée de participation dans une commune wallonne)

Les agents estiment que leur emploi au sein de l'administration est plus compatible avec leurs convictions et valeurs personnelles qu'un emploi dans le secteur privé. C'est en particulier la possibilité de pouvoir travailler au service des habitants de la collectivité qui est présentée comme porteuse de sens pour ces agents. La notion de travail en faveur du bien public est fréquemment utilisée par les agents rencontrés.

- Est-ce qu'être fonctionnaire ça a un sens particulier pour vous ?

- Ah bah oui carrément (Rires). J'ai été fonctionnaire quasiment toute ma vie et toute ma carrière professionnelle et je ne suis pas sûre que je puisse faire autre chose. Je trouve que cela a vraiment du sens de travailler pour les habitants, pour le bien public, pour les usagers... Oui, je trouve cela super chouette.

Maureen (chargée de la transition écologique et de la participation dans une commune bruxelloise)

Plusieurs agents nuancent ce propos. Certains indiquent qu'ils souhaitent en priorité travailler dans le secteur de la participation. Le fait que la fonction proposée soit une fonction d'agent public chargé de développer un service dédié à la participation au sein d'une administration a été accueilli avec intérêt, sans que la dimension « fonction publique » n'ait été déterminante.

D'autres, minoritaires, affirment qu'ils n'auraient sans doute pas rejoint la fonction publique pour occuper une autre fonction que celle d'agent public de la participation.

Il y avait une réelle volonté de travailler (...) dans la participation. En fait, c'était plutôt de travailler dans la participation et le fait que ce soit une administration publique, ça a été un énorme plus.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Malgré cet idéal du secteur public qui les anime, certains agents publics de la participation récemment engagés reconnaissent qu'ils ne travailleront probablement pas toute leur vie au sein d'une administration publique. Leur principale crainte est de manquer de défis après une certaine période au sein de l'administration. Ils voient la création du service dédié à la participation comme un défi dans lequel ils souhaitent s'investir, tout en reconnaissant qu'une fois que le service sera mis en place, un autre agent pourrait prendre leur place.

Je peux dire que je ne ferai pas ça toute ma vie (...) [car] je pense qu'à un moment donné, je vais m'emmerder dans l'administration publique. Mais alors je trouverai autre chose²⁶.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Dans cette première sous-section, nous avons analysé les défis soulevés par l'institutionnalisation de la participation citoyenne. Les agents publics de la participation affirment être enthousiasmés par leur travail de création d'un nouveau service administratif qui leur donne le sentiment d'être des acteurs au cœur d'une nouvelle dynamique. Ils déclarent être particulièrement motivés par la recherche de solutions nouvelles pour offrir un nouveau service public aux citoyens. La notion de service public est importante pour eux et ils estiment que la participation citoyenne est une compétence qui doit être exercée en priorité par les autorités publiques, notamment afin que ces dispositifs puissent avoir des effets. Certains affirment ne pas vouloir travailler en dehors du secteur public, d'autres expliquent avoir choisi la carrière publique parce qu'ils étaient attirés par la création du poste de « chargé de participation citoyenne ». Enfin, ils reconnaissent que le statut de fonctionnaire n'est pas toujours facile à porter tant il emporte avec lui une série de préjugés négatifs. Bien qu'ils réfutent ces préjugés, certains accordent toutefois ne pas se projeter toute leur vie au sein de l'administration.

²⁶ Depuis cet entretien, cet agent a quitté l'administration et est devenu conseiller dans un cabinet ministériel dans une fonction stratégique.

6.1.2. Un sentiment d'isolement

Créer un nouveau service dédié à la participation dans une administration publique est un défi jugé grisant par les agents publics de la participation. Le premier revers de cette dynamique positive est que ces agents se sentent parfois isolés dans l'exercice de leurs fonctions. Cet isolement s'exprime tant à l'égard des autres agents de leur administration qu'à l'égard des agents publics de la participation confrontés aux mêmes enjeux dans d'autres administrations. Nous abordons dans un premier temps la solitude des agents au sein de leur administration et, dans un second temps, la solitude des agents qui regrettent de ne pouvoir échanger avec les agents publics de la participation dans d'autres administrations.

Les agents publics de la participation rencontrés reconnaissent se sentir isolés au sein même de leur propre administration. Cette solitude se décline à deux niveaux. *Primo*, les chargés de participation se sentent souvent isolés au sein de leur propre service dans lequel ils sont la plupart du temps seuls ou peu nombreux. Au quotidien, ils n'ont pas d'interlocuteur direct avec qui échanger au sujet de leurs tâches. En outre, la nature atypique des tâches des agents publics de la participation par rapport aux tâches réalisées par les autres agents de l'administration les empêche de trouver d'autres agents confrontés aux mêmes difficultés avec qui ils pourraient échanger dans d'autres services au sein de la même administration. Les agents publics que nous avons rencontrés regrettent particulièrement cette absence d'échanges entre collègues. Cette dernière est d'autant plus dommageable qu'une grande partie des agents publics de la participation sont des nouveaux venus au sein de l'administration : ils n'en maîtrisent pas encore les procédures ni les codes.

C'est un peu compliqué parce que je suis un service toute seule.

Mathilde (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Secundo, les agents publics de la participation sont conscients que de nombreuses autres administrations ont également entrepris de créer un service dédié à la participation. Pourtant, les interactions avec ces autres services sont quasi inexistantes. Les agents publics de la participation regrettent de ne pas avoir l'opportunité de communiquer avec les autres agents publics qui occupent la même fonction dans d'autres administrations. Ils souhaiteraient pouvoir échanger avec ces collègues lointains sur la manière dont ils relèvent les défis que génèrent les processus d'institutionnalisation de la démocratie participative au sein de leurs administrations respectives. Au-delà des échanges, ils désireraient également pouvoir collaborer de manière

plus proactive avec ces agents des autres administrations, pour échanger au sujet de leurs bonnes pratiques, des projets qu'ils mettent en place ou des outils qu'ils créent.

J'ai l'impression qu'il y a des choses qui fleurissent un peu partout, mais de manière totalement désordonnée, avec très peu d'interactions entre les différentes personnes.
Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Ceci est d'autant plus frustrant que certains agents avec lesquels ils pourraient échanger se trouvent parfois physiquement très proches d'eux, par exemple dans une commune voisine. Cette frustration est accentuée par le fait qu'ils croisent fréquemment ces agents des autres communes qui occupent la même fonction, à l'occasion d'événements ou de formations en matière de participation citoyenne. De rapides échanges informels peuvent avoir lieu à cette occasion, sans jamais se concrétiser de manière officielle et approfondie.

[La participation à Bruxelles] c'est un petit monde.
Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Quelques rares agents tentent de pallier ce manque en organisant ponctuellement des rencontres avec d'autres agents publics de la participation citoyenne. Ces dernières sont organisées de leur propre initiative, de façon informelle, souvent à la suite d'une rencontre fortuite. Les agents concernés déclarent ne pas être soutenus par leur hiérarchie dans ce type de démarches, qu'il s'agisse de leur hiérarchie administrative ou politique. Mentionnons également l'existence de différents groupes d'agents publics de la participation sur les réseaux sociaux (en particulier sur LinkedIn). Ces groupes, bien qu'ils ne comportent qu'un nombre limité d'acteurs et qu'ils soient rarement actifs, contribuent cependant à la création d'une communauté d'acteurs publics de la participation. Deux raisons sont avancées par les agents publics de la participation pour expliquer cette absence d'interactions entre acteurs. Premièrement, la rareté des échanges entre administrations serait le résultat de la compétition entre acteurs politiques. Cette compétition politique, combinée à la course à l'innovation démocratique, permettrait d'expliquer l'absence de coopération administrative en la matière. Deuxièmement, l'absence de lieu neutre de partage de bonnes pratiques en matière de participation citoyenne aurait pour conséquence de ne pas favoriser les interactions entre les acteurs. En effet, les agents publics concernés affirment avoir le sentiment que leur administration manquerait de légitimité pour coordonner ce type d'organisation.

On a tenté une expérience : c'était d'inviter d'autres communes pour échanger des pratiques et puis on trouvait que ce n'était pas légitime qu'une commune invite les autres

communes. Donc on trouvait que l'instance qui se prêtait le mieux à cela c'était Brulocalis [Association des communes de la Région de Bruxelles-Capitale]. Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Les agents plaident pour qu'une administration supralocale²⁷ ou une autre instance neutre prenne en charge l'organisation de ce type d'évènement. À cet égard, et ceci vient nuancer le sentiment d'isolement qu'ils évoquent, ces agents publics entretiennent des contacts réguliers avec le monde de la recherche scientifique en matière d'innovations démocratiques. Ils sont conscients de l'intérêt suscité par leur travail, et prennent fréquemment contact avec les scientifiques qui travaillent sur ces questions. À travers ces échanges se constitue une communauté composée d'agents publics de la participation réflexifs sur leurs pratiques et de chercheurs en sciences politiques, dont certains ont également un profil militant en faveur des dispositifs participatifs (Jacquet & Reuchamps, 2016). L'organisation de rencontres belges de la participation citoyenne organisées par l'ensemble des universités belges francophones est vue d'un bon œil par ces agents en quête de contacts.

Dans cette section, nous avons mis en évidence le sentiment d'isolement des agents publics de la participation. Ce sentiment d'isolement existe tant à l'intérieur de leur administration qu'avec les agents publics de la participation des autres administrations. Ces questionnements des agents permettent de mettre en évidence que l'institutionnalisation des processus participatifs, bien que défendue par les agents publics de la participation, ne va pas de soi. La démocratie participative est-elle vraiment une compétence comme une autre ? S'agit-il d'une compétence qui doit être encadrée et contrôlée par l'État ou, au contraire, exercée en dehors des institutions ? Nous tenterons de répondre à ces questions dans le prochain chapitre.

6.2. La relation entre les agents publics de la participation et les autres agents publics : un obstacle à la mise en administration ?

Bien qu'ils estiment que l'institutionnalisation de la participation citoyenne soit indispensable, les agents publics de la participation rencontrés évoquent fréquemment que les contraintes inhérentes au travail administratif sont peu compatibles avec le travail de la participation, qui

²⁷ Il convient toutefois de noter que, depuis que ces entretiens ont été réalisés, un service administratif dédié à la participation a été créé au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale : le Service Participation. L'une des missions de ce service est notamment d'être un lieu d'échange de pratiques entre acteurs bruxellois de la participation. En Région wallonne, la mise sur pied d'une « cellule de facilitation », dont les contours doivent encore être tracés, est en projet.

nécessiterait une certaine souplesse. À cet égard, les agents pointent plusieurs difficultés en particulier.

Dans la première sous-section, nous analysons la compatibilité des tâches de la participation avec le fonctionnement bureaucratique d'une administration. Nous tâchons d'identifier les principaux freins administratifs à l'accomplissement des tâches des agents publics de la participation, en mettant en lumière les stratégies développées par les agents pour contourner ces difficultés. Le premier frein rencontré par les agents est la difficulté à respecter des procédures administratives rigides pour mettre en œuvre des processus de participation qui nécessitent de la flexibilité. Le deuxième frein est l'incompatibilité des processus participatifs avec la culture professionnelle des agents publics des autres services administratifs. Le troisième frein est la faiblesse structurelle du service dédié à la participation. Dans la deuxième sous-section, nous mettons en évidence que la nature de leur travail exige que les agents publics de la participation agissent de manière transversale au sein de leur administration. En effet, il est rare qu'un dispositif participatif puisse être mis en œuvre sans l'intervention d'aucun autre service au sein de l'administration. Nous mettons en lumière la manière dont les agents publics de la participation initient et entretiennent des collaborations entre services administratifs. Nous identifions également les obstacles à ces collaborations et les stratégies mises en place par les agents publics de la participation pour les contourner. Dans la troisième sous-section, nous montrons comment certains services dédiés à la participation « marquent leur territoire administratif » en se confiant le monopole des dispositifs participatifs organisés au sein de l'institution. L'enjeu pour les services dédiés est double : d'une part, contrôler la qualité des dispositifs participatifs ; d'autre part, justifier leur existence et assurer leur survie.

6.2.1. Le désintérêt pour la participation des autres agents publics : un obstacle ?

L'organisation bureaucratique des administrations est présentée comme un frein pour mettre en place des dispositifs agiles tels que des processus participatifs. Les agents publics de la participation rencontrés indiquent devoir faire systématiquement valider toute initiative par leur hiérarchie administrative ainsi que par l'autorité politique compétente. Cette étape de validation est décrite comme particulièrement chronophage et handicapante tant elle empêche toute spontanéité dans la conduite des dispositifs participatifs. De manière générale, les agents publics de la participation expriment un mécontentement envers les procédures bureaucratiques

qui sont décrites comme incompatibles avec les activités liées à la participation citoyenne qui, par leur nature même, ne peuvent être des activités entièrement planifiées.

On ne peut pas toujours faire les choses comme on a envie de faire (...). Il y a un cadre qui est assez freinant et limitant pour mettre en place de nouvelles dynamiques et faire des tests de nouvelles choses (...). On est (...) plein d'enthousiasme et puis on est là non : attendez ! Le collège doit valider ça. (...). Mais qu'est-ce que c'est lourd ! (...)
Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

En plus de compliquer leurs tâches liées aux dispositifs participatifs qu'ils mettent en œuvre, les procédures administratives sont également décrites comme des freins importants dans le cadre de collaborations avec d'autres acteurs, en particulier lorsqu'il s'agit d'acteurs issus du secteur associatif ou du secteur privé. Ces difficultés se ressentent particulièrement pour les questions logistiques, par exemple les réservations de locaux ou la restauration.

[suite de la citation précédente] Les associations [partenaires] nous disent parfois : « on vous offre le café, vous nous faites vraiment pitié » (rires).
Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Ces lourdeurs administratives peuvent parfois concerner les processus participatifs eux-mêmes. Certains agents nous expliquent que les conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds en matière de dépenses éligibles à la participation rendent parfois la mise sur pied de processus participatifs inadaptés à certains contextes. Dans certains quartiers populaires, en plus de la difficulté de faire participer des citoyens en situation de précarité, les services dédiés à la participation apparaissent comme déconnectés des réalités locales. Une chargée de projet au sein d'une commune bruxelloise illustre cette situation en ces termes :

Les premières préoccupations des habitants ne sont pas [celles] qu'on porte dans le cadre [de nos projets]. Leur première préoccupation c'est : avoir un logement décent (...), avoir de quoi terminer leur mois dignement. Et en termes d'espace public : la sécurité et l'entretien des espaces, c'est tout. C'est tout ce qu'ils veulent (...), c'est leur priorité. Et alors nous, quand on vient avec des projets (...) où on n'a pas le droit de rénover tels quels des espaces publics parce que le [projet] doit amener une modification (elle soupire). L'entretien, la rénovation décompte des espaces publics, c'est la mission classique de la commune. [Notre bailleur de fonds] refuse que du financement aille jusqu'à l'entretien des espaces et à la rénovation des espaces. Et donc, typiquement, dans notre quartier, on (...) propose aux habitants des projets pour modifier les choses, pour aménager les choses différemment, qui permettra aussi de les rénover puisque, du coup, ce sera du neuf. Mais les gens me disent : pourquoi vous n'injectez pas le budget dans la rénovation des espaces publics ? C'est 3 millions d'euros (silence)... Nous, tout ce qu'on veut, c'est que les escaliers soient désherbés, que les pavés déchaussés soient

réparés (...). On le sait, mais ça, ce sont des logiques institutionnelles qui veulent que ce soit comme ça. On n'a pas le choix (...). Et donc, on se retrouve (...) à faire des choses qui ne sont pas des priorités pour les habitants.

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Ces situations sont difficiles à vivre et décourageantes pour les agents publics de la participation. Dans certains cas, les agents parviennent à contourner les restrictions rigides imposées par les bailleurs de fonds afin de pouvoir financer certains projets jugés vitaux pour les quartiers concernés. Ce travail est décrit comme particulièrement chronophage, mais permet aux agents d'engranger des victoires, dans des situations où ils peuvent être amenés à perdre le sens de leur travail.

On n'a pas le droit de financer [ce projet] sur les budgets du [service] (...). On a réfléchi à comment on pouvait mettre en place [ce projet] (...), [sans qu'il soit] financé par le budget du [service] (...). Il y a quand même certaines choses [qui fonctionnent], mais il y a cette tension-là qui existe.

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Les agents publics de la participation soulignent que l'organisation interne en silo des administrations publiques dans lesquelles ils évoluent ne permettrait pas de mener à bien des missions transversales comme les missions de la participation. Ils décrivent leurs tâches comme étant déconnectées des tâches habituelles des autres agents publics, tout en affirmant avoir fréquemment besoin du concours d'autres services. Or, en l'absence de procédures formelles de collaboration entre services, les agents sont fréquemment perdus dans les démarches à réaliser pour parvenir à mettre tous les services concernés au sein de l'administration autour de la table. Certains agents publics de la participation expliquent avoir entrepris d'identifier, au sein de chaque service, des personnes-ressources avec lesquelles la collaboration est plus fluide. Ces personnes-ressources, qui ne sont pas systématiquement les personnes directement compétentes pour traiter leurs demandes, sont alors utilisées comme intermédiaires au sein de leur service. Elles aident les agents publics de la participation à présenter leurs requêtes aux personnes adéquates tout en les aidant à adopter les codes internes du service. Elles assurent également un suivi informel en interne des demandes du service dédié à la participation.

Donc, je dois faire un petit travail informel... En fait, c'est des *soft skills*. C'est d'aller voir les collègues avec un grand sourire, d'être sympathique. Et je ne me force pas. Ce n'est pas de l'hypocrisie. Heureusement, je suis quand même assez comme ça dans la vie, mais c'est essayer de trouver comment les motiver et leur donner envie de participer avec moi. Et donc, j'ai essayé d'identifier dans les différents services, des personnes-ressources, souvent quand même, des jeunes qui sont plus ouverts d'esprit à travailler

un peu différemment. Et ce sont ces personnes-là que je vais voir en priorité pour chercher des informations quand j'en ai besoin. Par exemple, moi, je ne sais pas combien ça coûte de planter un arbre (rires).

Mélissa (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Certaines personnes-ressources prennent parfois un rôle encore plus grand en devenant des conseillères en stratégie pour les agents publics de la participation. Ces personnes-ressources, souvent plus âgées et ayant une longue expérience administrative, parrainent ainsi les agents publics de la participation en les initiant aux rouages de l'administration publique dans laquelle ils travaillent, mais aussi en les éclairant sur les enjeux de pouvoir et les luttes internes qui y ont cours. Ces agents tentent d'éviter que les demandes issues du service de participation ne se retrouvent dans une situation de blocage. Ces interactions sont le plus souvent informelles, mais il peut arriver que le chef du service soit la personne qui forme le nouvel agent public de la participation à ces enjeux stratégiques.

Ma cheffe de service, en fait, elle, elle m'aide pas mal pour tout ce qui va justement être dans les relations entre administrations. Elle est là depuis super longtemps. Elle connaît tout le monde (...).

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Ensuite, les agents publics de la participation rencontrés sont nombreux à évoquer faire face à des difficultés à travailler avec les agents des autres services dont la culture organisationnelle serait plus bureaucratique. Certains agents publics de la participation considèrent occuper une fonction de « gestionnaire de projets », leur imposant une obligation de résultats, tandis que les agents publics des autres services considéreraient qu'ils n'ont qu'une obligation de moyens dans la réalisation de leurs tâches. Même si cet élément se retrouve chez de nombreux chargés de participation, les agents portant le titre de « chargés de projets » insistent plus particulièrement sur les difficultés provoquées par ce choc de cultures organisationnelles.

Nous, comme gestionnaires de projets, forcément, on a envie que ça marche, car on veut atteindre nos objectifs. Or, dans les administrations, généralement on est sur une obligation de moyens. Par exemple pour faire une demande à un autre service, qui est censé gérer quelque chose : si on n'est pas derrière à faire des rappels tous les 15 jours, [ça ne marche pas].

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Les agents publics de la participation nous indiquent qu'une partie des agents des autres services ont un *a priori* positif sur la participation citoyenne, jusqu'au jour où ils sont sollicités pour venir assister le service dédié à la participation. En effet, les horaires décalés des processus

par rapport aux horaires habituels de fonctionnement de l'administration sont souvent rédhibitoires pour ces agents.

La participation, ils trouvent ça chouette. Enfin, quand on lance des choses : ils sont contents et ils sont enthousiastes. Mais je pense que ce qui les dérange, c'est que du coup, moi, je les sollicite pour venir en dehors des heures de travail. Donc ben quand je leur dis voilà : on va faire un diagnostic [en marchant], (...) à 18 heures, ça va durer jusqu'à 19h30. Ben ils soufflent un peu parce que personne n'a envie de rester à cette heure-là.

Mathilde (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Les agents publics de la participation affirment être fréquemment confrontés à des services peu réactifs à leurs demandes et ne pas savoir comment réagir dans ce type de situation. Ils expliquent être tiraillés entre leur besoin d'obtenir des résultats et leur souhait de maintenir une bonne relation avec les autres services, avec lesquels ils devront à nouveau collaborer dans le cadre d'autres projets.

C'est toujours un jeu d'équilibriste de savoir jusqu'où on peut pousser (...). Jusqu'où mettre la pression ? Parce qu'on va se les mettre à dos.

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Pour certains services auxquels les agents publics de la participation sont confrontés, ces difficultés de collaboration sont liées à un désintérêt assumé de certains agents pour les thématiques participatives. Certains agents publics seraient complètement hostiles à l'idée même de mise en administration de la participation citoyenne. Parmi les agents les plus hostiles à l'existence du service participation, ils seraient nombreux à être ancrés dans une vision élitiste de la participation des citoyens aux prises de décisions publiques. Certains agents publics de la participation rencontrés vont même jusqu'à affirmer que ces agents hostiles à la participation seraient de plus grands défenseurs du modèle représentatif que la plupart des élus.

Mes collègues, ils étaient là : c'est quoi ce truc [le service participation] ? Depuis quand on demande l'avis aux gens ? On sait quand même mieux qu'eux où il faut placer un banc... Bon, donc tu vois un peu le truc ?

Mélissa (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Il y a plus du côté des élus un sentiment que c'est le sens de l'histoire et que c'est quelque chose qu'il faut faire parce que ça se fait et peut-être eux aussi ont une pression des citoyens de le faire. Les citoyens sont de plus en plus en demande et les services, pas tellement. Il y en a qui sont convaincus, bien sûr, et il y en a qui ne sont pas convaincus (...). J'ai beaucoup moins de difficultés avec les élus qu'avec les services.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Pour ces agents, l'intégration de la participation citoyenne au sein des administrations n'a pas été suffisamment réfléchie avec les agents des autres services administratifs. Ainsi, l'injonction à la participation conduit les élus, par conviction ou par opportunisme, à intégrer la participation citoyenne au sein des administrations en créant des services dédiés. La fonction de chargé de participation citoyenne est créée et des agents publics sont engagés dans ces services. Ils reçoivent la mission d'opérer une transformation de la manière dont les administrations conçoivent leurs relations avec les citoyens. Pour les agents publics de la participation, les autres services administratifs, quant à eux, n'auraient pas du tout adhéré à cette démarche. Or, ils sont concernés par cette arrivée de l'injonction à la participation au sein de leur administration. À défaut d'avoir été intégrés dans cette démarche, c'est alors aux agents publics de la participation qu'incombe la tâche d'accompagner les autres agents à modifier la manière dont ils travaillent depuis toujours en donnant plus de place aux citoyens. Pour les agents publics de la participation, qui étaient déjà bien chargés par la simple tâche de convaincre leurs collègues du bien-fondé de créer un nouveau service dédié à la participation citoyenne, c'est une mission impossible. En effet, ils déclarent être souvent confrontés à des agents profondément ancrés dans une « culture administrative » ancienne qui renvoie également à la conception élitiste des élus en matière de place que doivent occuper les citoyens dans le système politique.

Ça doit être construit aussi de voir comment on implique les services ? (...) Il y a des questions de culture aussi. Pour l'instant il faut essayer effectivement d'amener les gens [des autres services] car c'est quelque chose de nouveau en disant : « attention, [la participation citoyenne] c'est un nouveau facteur à prendre en compte. Et je pense que là il y a un travail d'accompagnement qui doit être fait (...). On ne peut pas imposer de la participation en disant « Voilà » du jour au lendemain c'est comme ça aux agents. Ils ne vont pas comprendre. Parce qu'en fait on leur demande de travailler autrement.

Zélie (chargée de communication en charge de la participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

En fait, ils ont pu travailler toute leur carrière sans trop demander l'avis aux gens. Pourquoi devraient-ils le faire maintenant ? Et donc, je pense que [la volonté de faire participer les citoyens] c'est moins partagé dans l'administration que par les élus. (...)

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Pour les agents publics de la participation, les agents publics les plus âgés et ayant une longue expérience au sein de l'administration seraient les agents les plus ancrés dans cette conception élitiste des liens entre citoyens et administration. Ces agents considéreraient que les citoyens ne seraient pas capables de prendre position sur une politique publique en s'émancipant de leurs

intérêts privés. Ces agents publics, opposés à toute forme de participation citoyenne, défendraient le fait que seules les administrations seraient compétentes pour prendre des décisions favorables à l'intérêt général.

J'ai eu des discussions un peu lunaires avec certains, qui considèrent qu'il faudrait imposer quelque chose au citoyen pour son propre bonheur, même si c'était exactement l'inverse de ce qu'il voulait et ce qu'il avait trouvé dans le budget participatif.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

C'est un gros changement pour certains services. C'est un changement de paradigme de se dire attention, et je ne veux pas être dans le stéréotype en parlant du fonctionnaire à l'ancienne qui dit « Non c'est comme ça et pas autrement », mais il y a des différences de générations, des différences de cultures.

Zélie (chargée de communication en charge de la participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Outre cet argument, les agents publics de la participation évoquent que leurs collègues opposés à la participation citoyenne le seraient par peur du dialogue avec les citoyens. En effet, dans le cadre de leur travail, ceux-ci sont fréquemment confrontés à des citoyens critiques à l'égard de leur travail ou du fonctionnement de l'administration de manière générale. Afin de se protéger contre ces attaques pouvant être violentes, certains agents publics auraient tendance à limiter au maximum leurs contacts avec les citoyens. Les agents publics de la participation tentent alors de les rassurer en leur expliquant que leur mission est de les accompagner afin de transformer les avis critiques reçus des citoyens en avis constructifs qui amélioreront les projets en cours.

Il faut leur expliquer que (...) les citoyens ne sont pas forcément méchants parce que ça aussi, c'est très fort (...). Mais parce que c'est vrai qu'ils ont beaucoup de râleurs au téléphone. Et donc, il faut leur prouver que les citoyens, ce n'est pas juste des râleurs au téléphone. Et en fait, peut-être que même il y aura toujours des râleurs au téléphone et il y aura toujours des citoyens râleurs dans les processus participatifs. Mais il y aura aussi plein de gens qui vont juste apporter des nouvelles idées, des choses auxquelles ils n'auront pas pensé.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

L'implication d'agents hostiles à la participation dans un projet coordonné par les agents de la participation est le moment idéal pour tenter de réconcilier ces agents avec les démarches participatives. Les agents publics de la participation nous expliquent être particulièrement attentifs à la manière dont ces agents sont impliqués dans le processus. En particulier, ils veillent à ce que leur expérience soit positive en valorisant le travail qu'ils accomplissent, afin de les garder motivés sur le long terme. Malgré tous ces efforts pour les convaincre de l'intérêt de la

participation citoyenne, certains agents ne changent pas d'opinion et continuent à discréditer le travail du service dédié à la participation. Quelques agents publics de la participation déclarent être parfois blessés et démoralisés par cette hostilité qui est vécue comme une critique de l'existence même de leur poste.

Parfois, ça me rend dingue quand (...) j'ai des collègues qui me disent : « Mais ça ne sert à rien à la participation, Mélissa ! ». Je suis là : bon si c'est pour me dire ça, quittez mon bureau (...).

Mélissa (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Cette hostilité des agents d'autres services administratifs est parfois particulièrement lourde à porter pour certains agents de la participation. Nous avons été frappés par l'implication professionnelle de certains agents interrogés. À cet égard, leur militantisme, tel que présenté dans la littérature et dans les chapitres précédents, les place dans une importante situation de déséquilibre entre leur vie professionnelle et leur vie privée. Lors de plusieurs entretiens, nous avons pu évaluer à quel point une telle situation peut favoriser le développement d'une fatigue professionnelle pouvant mener jusqu'à l'épuisement.

J'espère que je tiendrai encore un peu parce que je ne suis pas sûre de faire toute ma carrière ici quand même. Parce que c'est parfois un peu lourd, justement, de se taper des dinosaures [en parlant de ses collègues critiques à l'égard de la participation]. Parfois, j'ai l'impression que je suis la petite Mélissa toute motivée qui essaye de faire bouger des trucs sauf que c'est David contre Goliath parfois. C'est très épuisant, c'est démoralisant. Je me suis retrouvée en pleurs dans mon bureau que je n'en pouvais plus, me disais, mais comment je vais y arriver toute seule ? Ce n'est pas possible, c'est tous des cons. Et puis après, je me calme et ça va beaucoup mieux. Mais je m'implique, ça me tient à cœur. Évidemment, quand je vois ça, il y a des réticences ou que ça n'avance pas comme je le voudrais. Je le prends personnellement et je ne devrais pas. Ce n'est qu'un job, mais enfin, moi, c'est ma personnalité : c'est tout ou rien.

Mélissa (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Une autre difficulté rencontrée par les agents publics de la participation est la faiblesse hiérarchique du service dédié à la participation. Plusieurs agents publics de la participation expliquent que cette faiblesse hiérarchique de leur service les place fréquemment dans des situations inconfortables dans le cadre de leurs demandes auprès d'autres services administratifs. En effet, les services administratifs de la participation étant des services récents, ceux-ci sont moins structurés que les services historiques des administrations. C'est ainsi que certains services de la participation ne sont pas pourvus de chef de service ou sont pourvus d'un chef de service situé à un échelon administratif trop élevé pour être suffisamment impliqué dans

celui-ci. Ce flou statutaire contribue à déforer les demandes formulées par les agents du service dédié à la participation aux autres services administratifs.

Par contre, je pense que je suis potentiellement un des plus jeunes membres de l'administration. Et donc ça, ça fait aussi un décalage parce que moi, je suis là depuis 6 mois et je viens dire à un type qui est là depuis 25 ans, qui est chef de service, qu'il doit répondre dans les 24 heures parce qu'il sera trop tard. Il y a un côté un peu bizarre dans ce genre de relation.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Cette faiblesse hiérarchique du service dédié à la participation prend de nombreuses formes. Par exemple, le statut administratif du service permet de le renforcer ou de le déforer à l'égard des autres services. Nous présentons ci-dessous les quatre scénarios possibles en partant du scénario qui donne le plus d'autonomie au service dédié à la participation jusqu'à celui qui lui en octroie le moins.

A. Service administratif autonome situé au même niveau que les autres services administratifs

Le service se situe au même échelon administratif que les autres services de l'administration, même s'il a un budget et un nombre d'agents plus faible. Cette situation est la situation la plus confortable pour les agents publics de la participation lorsqu'ils doivent collaborer avec les autres services. Hiérarchiquement, le chef du service dédié à la participation dépend du directeur de l'administration (secrétaire communal en Région de Bruxelles-Capitale ou directeur général en Région wallonne).

B. Service administratif intégré dans un département dans lequel se trouvent d'autres services, ou dans un service transversal à l'administration

Le service dispose d'une certaine autonomie, mais dépend d'un département regroupant d'autres services (par exemple, le département « affaires citoyennes » dans lequel sont localisés le service population et le service dédié à la participation) ou d'un service transversal à toute l'administration (exemple : cellule prospective et stratégie). Cette situation déforer légèrement les agents publics de la participation lorsqu'ils doivent collaborer avec les autres services, sauf si ces services sont intégrés dans le même département. Hiérarchiquement, le chef du service dédié à la participation dépend du chef de département ou du service transversal dans lequel le service est intégré.

C. Cellule administrative intégrée au sein d'un service administratif ou des services transversaux de l'administration

La cellule dédiée à la participation ne dispose pas de l'autonomie d'un véritable service administratif et est intégrée au sein d'un service dont la mission principale n'est pas la participation citoyenne. La nature du service auquel sera intégrée la cellule dédiée à la participation est déterminante : plus la mission du service hôte sera éloignée de la participation, plus il sera difficile pour la cellule dédiée à la participation d'avoir du poids dans ses négociations avec d'autres services. Hiérarchiquement, le responsable de la cellule dédiée à la participation dépend du chef de service dans lequel la cellule est intégrée.

D. Cellule intégrée dans le cabinet d'un élu

Le service (ou la cellule) dédié à la participation est intégré au cabinet d'un élu (qu'il s'agisse d'un échevin ou d'un bourgmestre). Les agents qui y travaillent sont détachés de l'administration. Paradoxalement, alors qu'intuitivement nous pensions que cette localisation ouvrirait de nombreuses portes aux agents et faciliterait l'institutionnalisation de la participation au sein de l'administration, elle complique le travail des agents concernés lorsqu'ils doivent collaborer avec les services de l'administration. En effet, les agents concernés constatent que leur proximité avec les élus et leurs conseillers crée de la méfiance dans les autres services administratifs. Hiérarchiquement, les agents de la cellule dédiée à la participation dépendent à la fois du directeur de cabinet de l'élu et du directeur de l'administration (secrétaire communal en Région de Bruxelles-Capitale).

- Il y a vraiment un problème avec les fonctionnaires des autres services parce que comme je suis dans le cabinet [du bourgmestre], ils ne veulent pas me... Enfin, je ne sais pas très bien ce qui se passe, mais ils ne me font pas confiance (...).

- Tu penses que si ton service n'était pas localisé au pourtour du cabinet du bourgmestre, ça se passerait mieux ?

- Je pense. Je pense que ça serait plus facile.

Mathilde (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

La faiblesse structurelle des services dédiés à la participation peut prendre de nombreuses autres formes. Dans un service de la Région de Bruxelles-Capitale, le service de participation a été créé il y a plus de deux ans, mais n'est mentionné ni sur le site internet de l'administration, ni dans son organigramme officiel. Cette invisibilité du service dédié à la participation complique la tâche des agents lorsqu'ils doivent se présenter auprès des autres services pour initier des collaborations.

- Dans quel département a été intégré ton service ?
 - Il n'y a rien. Je suis un ovni (...). Le service de participation n'est même pas encore encodé sur le site de la commune. Quand tu vas voir les services, tu vois : population, urbanisme, participation n'est même pas indiqué (...). Oui, je suis un peu sortie de nulle part et il y a plein de gens, bon maintenant ça commence à faire deux ans donc ils voient un peu, mais plein de gens qui ne comprenaient pas ce que je faisais et ce que c'était.
- Mélissa (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Une autre faiblesse des nouveaux services dédiés à la participation soulignée par plusieurs agents est l'absence de ligne budgétaire réservée exclusivement au service dédié à la participation. Dans plusieurs administrations, lorsqu'une ligne budgétaire est créée pour la réalisation de projets choisis par les citoyens, cette ligne est intégrée au budget du service dont on imagine qu'il devra réaliser la dépense. C'est ainsi que dans le cadre des budgets participatifs de la commune bruxelloise ci-dessous, le budget dédié au budget participatif est préventivement imputé au service « rénovation de la voirie ».

J'ai 70.000 euros par an de budget participatif avec un problème (...) c'est-à-dire qu'ils ont mis [ce budget] à l'urbanisme. Pourquoi ? Parce qu'à l'époque où ils ont fait le budget, ils voyaient le processus participatif dans le cadre de projets de rénovation de voirie. Donc, [le budget dédié au service] se retrouve en voirie, mais par définition moi ce que je leur dis c'est qu'on ne sait pas d'avance ce que vont être les projets. Donc là, on a essayé de faire des modifications, ce que l'on appelle des « recodifications budgétaires ». Ça, ça va être l'étape suivante qu'il va falloir changer au niveau des administrations [car] en fait toutes les administrations sont confrontées à ça. C'est de créer ce que l'on appelle des « codes fonctionnels spécifiques ». On ne peut faire de dépense dans un budget communal que par code fonctionnel donc : quelle est la fonction du service ? C'est la voirie ? Ok c'est un OTP voirie. C'est l'urbanisme ? (...). Il n'existe pas une ligne « participation ». Donc aujourd'hui je ne sais pas aller mettre mes 70.000 euros dans une case.

Marie-Jeanne (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

L'enjeu pour les nouveaux services dédiés à la participation est de parvenir à créer un code fonctionnel spécifique dédié à leurs activités dans la planification budgétaire de leur administration afin de pouvoir réaliser des dépenses conformément aux décisions prises dans le cadre d'un processus participatif. Outre cet enjeu budgétaire, les services dédiés à la participation doivent parfois commencer à travailler dans des conditions logistiques précaires. Après son engagement, cette agente publique de la participation dans une commune bruxelloise nous confie avoir dû trouver elle-même un local au sein de l'administration pour commencer à travailler.

J'ai dû me trouver un bureau. Le bureau dans lequel je suis ici était un vieux truc tout pourri, dégueulasse, que j'ai dépoussiéré pour m'installer. Parce qu'on a créé un service dédié à la participation, mais j'étais un peu là : « donnez-vous aussi les moyens de vos ambitions ».

Mélissa (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Dans cette première sous-section, nous avons analysé la compatibilité des tâches de la participation avec le fonctionnement bureaucratique d'une administration. Nous avons en particulier identifié trois freins à l'accomplissement des tâches des agents publics de la participation, en mettant en lumière les stratégies qu'ils développent pour les contourner. Le premier frein présenté est la rigidité des procédures administratives à respecter pour mettre en œuvre des processus participatifs qui nécessitent de la flexibilité. Le deuxième frein est l'incompatibilité des processus participatifs avec la culture professionnelle des agents publics des autres services administratifs. Le troisième porte sur la faiblesse structurelle du service dédié à la participation.

6.2.2. La participation : un enjeu transversal au sein de l'administration

Dans la sous-section précédente, nous avons mis en évidence la faiblesse structurelle des services dédiés à la participation. Cette faiblesse déforce les agents publics de la participation lorsqu'ils initient des collaborations avec les autres services. Or, même si le service dédié à la participation citoyenne a la charge de la coordination des processus participatifs, ceux-ci nécessitent systématiquement l'intervention de différents services administratifs. Dans cette section, nous mettrons en lumière la manière dont les agents publics de la participation initient et entretiennent des collaborations entre services administratifs. Nous aborderons les obstacles à la collaboration entre services et les stratégies mises en place par les agents publics de la participation pour les contourner.

Le premier obstacle rencontré par les agents publics de la participation lorsqu'ils doivent collaborer avec d'autres services est l'enjeu budgétaire. En effet, les agents publics de la participation rapportent que de nombreux services sont méfiants à l'égard de toute demande formulée par le service dédié à la participation, car ils craignent devoir réaliser de nouvelles dépenses sur leur budget propre sans apport de moyens complémentaires. Ainsi, collaborer avec le service dédié à la participation augmenterait la charge de travail globale des autres services et leur ferait perdre des ressources. Certains agents soupçonneraient même les agents publics de la participation de procéder consciemment de la sorte afin d'augmenter artificiellement le

budget dédié à la participation citoyenne au détriment du budget des autres services. Ces craintes s'expriment particulièrement lors des discussions portant sur la répartition des tâches entre les services au moment de travaux résultant d'un processus de participation citoyenne. Ainsi, lorsqu'un nouveau projet de construction ou de rénovation est mis sur pied par le service de participation, le service dédié aux travaux est désigné pour prendre en charge la réalisation du chantier. Ce dernier est réalisé en collaboration avec le service dédié à la participation qui rétribue financièrement le service des travaux pour sa prestation. Les agents publics de la participation nous rapportent que des difficultés surviennent fréquemment lorsque le projet est finalisé et que le chantier est réceptionné. En effet, une fois le chantier réceptionné, la relation contractuelle entre le service de la participation et le service chargé de réaliser les travaux s'éteint. L'infrastructure construite est intégrée au patrimoine de l'administration. C'est ainsi que les services dédiés aux travaux et à l'entretien des infrastructures publiques sont chargés de préserver et d'entretenir ces nouvelles infrastructures.

Nous, on met les choses en place, on rénove et on construit. Mais ce n'est pas nous qui sommes les gestionnaires. C'est après coup. (...). Et donc nous, on n'est plus là pour faire le service après-vente (...), c'est pour ça qu'on doit se concerter avec les futurs gestionnaires des bâtiments (...) on doit se concerter avec eux pour être sûrs que ça répond bien toujours à leurs besoins.

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Ces services se plaignent de devoir entretenir de nouvelles infrastructures, sans apport de moyens financiers complémentaires par le service dédié à la participation. Certains agents publics de la participation indiquent que certaines sources de financement auxquelles ils ont recours pour initier la construction de nouveaux projets interdisent spécifiquement que l'argent soit utilisé pour entretenir les infrastructures construites.

L'entretien, la rénovation des espaces publics, c'est la mission classique de la commune. Le [bailleur de fonds] refuse que du financement aille jusqu'à l'entretien des espaces et à la rénovation des espaces.

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Le deuxième obstacle rencontré par les agents publics de la participation lorsqu'ils doivent collaborer avec d'autres services est d'apaiser les craintes des autres services administratifs qui considèrent le service dédié à la participation comme une menace pour leur autonomie. En effet, les agents nous partagent que certains services techniques se sentent menacés par la réalisation de projets directement issus de processus participatifs. Ces services spécialisés ont toujours eu le monopole des nouveaux projets en matière d'infrastructures : ils étaient les seuls acteurs

administratifs impliqués dans la mise sur pied de nouveaux projets et pouvaient, dans la mesure de la marge de manœuvre qui leur était laissée par les élus, gérer les chantiers comme bon leur semblait. Ils cumulaient ainsi les rôles de maître d'ouvrage et d'exécutant de tous les travaux entrepris par leur administration. Avec l'arrivée de processus participatifs permettant aux citoyens de proposer des projets de nouvelles infrastructures puis de choisir eux-mêmes les projets qui seront financés, certains services craignent devenir de simples exécutants. Afin de lutter contre ce sentiment, certains agents publics de la participation tentent d'impliquer ces services en leur donnant un rôle dans la construction des projets issus des processus participatifs. Les agents publics de la participation nous confient avoir intérêt à impliquer ces services le plus tôt possible dans les processus, non seulement afin de bénéficier de leur expertise technique et de leur connaissance du terrain, mais également afin d'en faire des partenaires du projet. En effet, les services techniques connaissent le secteur des travaux publics : ils bénéficient d'une expérience et d'une expertise précieuse pour penser l'installation de nouvelles infrastructures dans le domaine de l'autorité publique concernée. Les agents publics de la participation souhaitent qu'ils soient impliqués dès l'étape de proposition des projets en apportant un soutien technique aux citoyens porteurs de projets. Ils pourraient également intervenir après le choix des projets financés pour adapter ceux-ci aux réalités pratiques du terrain. Les agents espèrent qu'en impliquant ces services le plus tôt possible dans les processus de choix de projets, ceux-ci se les approprient en devenant partenaires plutôt qu'exécutants.

Pour les agents rencontrés, les services techniques de l'administration sont peu nombreux à accepter ce rôle de partenaires de projets issus d'un processus participatif. Il est en effet fréquent que les services techniques tardent à donner un avis ou rendent un avis jugé bâclé lorsqu'ils sont consultés par le service participation. Cette réaction place les agents de la participation dans des situations inconfortables, car il arrive fréquemment qu'une fois la phase de consultation terminée, d'autres agents du même service que celui qui avait été consulté reviennent vers le service participation avec des commentaires sur le projet en demandant pourquoi leur service n'a pas été impliqué.

Je leur ai demandé des avis précis et même ça, c'était parfois trop. Donc dans ce cas-là, je me suis arrangé pour les appeler et pour leur poser les questions en direct [puisqu'] ils n'avaient pas envie de me répondre par écrit, sachant que c'est un moment super important (...). Ce dont ils ne se rendent pas compte, c'est qu'après, on a des gens [de l'administration] qui viennent dire : « ah oui, mais je ne savais pas que ce projet allait

passer » alors que moi, je l'ai eu au téléphone et ils l'ont eu sous les yeux la possibilité de réagir et ils n'ont pas réagi. Ou alors, ils réagissent de manière un peu incomplète. Et pour nous, c'est important. D'une part, pour vraiment prendre l'administration avec nous, mais aussi, si on refuse un projet, pour expliquer aux citoyens pourquoi le projet a été refusé.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Pour débloquer la situation lorsqu'un autre service administratif refuse de coopérer, les agents publics de la participation interrogent directement l'agent qu'ils ont identifié comme personne-ressource au sein de l'administration, comme mentionné précédemment. Certains agents soulignent être embarrassés par cette situation et comprendre les réticences de ces services, souvent déjà surchargés. D'autres critiquent cet argument selon lequel une charge nouvelle serait imposée à un service sans apport de moyens supplémentaires. Selon eux, les chantiers amenés par le service de participation ne s'ajoutent pas aux chantiers habituels, mais remplacent d'autres chantiers qui auraient été initiés par d'autres canaux en l'absence de processus participatif. Ces tensions entre services sont fréquemment liées à des luttes de pouvoir ayant lieu entre élus au sein de l'exécutif. En effet, le service dédié à la participation et le service sollicité dépendent fréquemment d'élus différents. Les services administratifs se trouvent ainsi pris dans des luttes d'élus qui tentent de maximiser leur zone d'influence au sein de l'administration. Ces tensions avec les autres services font dire aux agents publics de la participation rencontrés que leur service ne peut être que mal-aimé par les agents publics des autres services, tantôt parce que son existence provoque une augmentation collective de la charge de travail de l'administration, tantôt parce que la nature transversale du travail de la participation leur impose de décroïsonner certaines pratiques administratives qui pouvaient être ancrées depuis plusieurs décennies.

[Elle caricature une interaction avec ses collègues d'autres services administratifs qu'elle sollicite] « On est surmenés. Christian est en *burnout*, il n'est pas là. J'ai déjà plein de boulot. Qu'est-ce que tu viens nous faire chier avec des projets citoyens ? »
Mélissa (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Je pense qu'on ne peut pas s'attendre à l'amour fou dans une administration avec un service comme celui-ci.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Ce sentiment d'être un service mal-aimé implique que chaque demande de collaboration auprès d'un autre service génère une réflexion approfondie sur l'opportunité de faire appel à ce service. En effet, afin d'éviter d'entretenir l'image d'un service qui en surcharge d'autres, les agents

publics de la participation tentent de limiter les tâches qu'ils confient aux autres services aux tâches qu'ils ne peuvent pas réaliser par eux-mêmes. Lorsqu'il s'agit de tâches qu'ils jugent cruciales pour le déroulement d'un dispositif participatif, plusieurs agents publics de la participation indiquent les réaliser eux-mêmes, alors qu'elles incomberaient organiquement à d'autres services. Lorsqu'une intervention d'un autre service est indispensable, de nombreux agents publics de la participation rencontrés évoquent tenter de simplifier le plus possible les tâches qu'ils leur confient afin de limiter la charge de travail de ces autres services.

Je prémâche le travail (...) parce que leur crainte majeure (...) c'est que ça leur apporte plus de boulot. Moi, mon rôle, c'est de leur simplifier la tâche au maximum.
Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Les agents publics de la participation déclarent que la nature transversale de leur travail nécessite un investissement important dans le réseautage auprès de leurs collègues. Différentes stratégies existent : certains agents publics de la participation programment des visites régulières dans l'ensemble des services afin de présenter leurs missions en cours et de créer du lien, d'autres profitent des moments collectifs de l'administration (comme les journées de « mise au vert ») pour réaliser une présentation dynamique de leur service à tous les autres agents de l'administration. Pour les agents publics de la participation rencontrés, il s'agit de l'une des tâches les plus importantes de leur fonction : créer du dialogue à l'intérieur de l'administration publique afin de faire adhérer les autres agents publics à leur démarche.

Pour moi, l'idéal, ce serait vraiment de pouvoir passer trois mois dans chaque service pour apprendre à bien connaître les gens et partager avec eux pour que mon boulot soit plus facile.
Mathilde (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Dans cette section, nous avons mis en évidence que l'exercice de la participation au sein d'une administration nécessite de créer des ponts entre les services de cette dernière. Nous avons mis en lumière deux obstacles rencontrés par les agents publics de la participation dans leur collaboration avec ces autres services. Le premier réside dans l'enjeu budgétaire : les autres services administratifs craignent que la réalisation de projets issus de la participation citoyenne ne crée de nouvelles dépenses qu'ils devront supporter. Le deuxième est relatif à la crainte des autres services administratifs qui considèrent le service dédié à la participation comme une menace pour leur autonomie. Nous avons mis en évidence les stratégies mises en place par les agents des services dédiés à la participation pour convaincre les autres services de devenir des partenaires de projets plutôt que des concurrents. En conclusion, les services administratifs

dédiés à la participation sont condamnés à être des services mal-aimés par les agents publics des autres services, soit parce que leur existence provoque une augmentation collective de la charge de travail de l'administration, soit parce que la nature transversale du travail de la participation leur impose de décloisonner certaines pratiques administratives qui pouvaient être ancrées depuis plusieurs décennies. Une partie du travail des agents publics de la participation consiste alors à identifier les personnes de bonne volonté au sein de chaque service pour faire avancer les projets.

6.2.3. L'enjeu pour les services dédiés à la participation : maîtriser l'ensemble des dispositifs participatifs initiés au sein de leur administration

Dans la section précédente, nous avons mis en évidence les difficultés qui peuvent être rencontrées par les services dédiés à la participation dans leurs interactions avec les autres services administratifs d'une même entité. Nous y avons vu que certains services craignent de perdre leur pouvoir d'influence sur les projets mis en œuvre au sein de l'administration et de devenir de simples exécutants de projets choisis dans le cadre de processus participatifs. De leur côté, les services dédiés à la participation doivent également, lors de leur création, « marquer leur territoire administratif » en affirmant qu'ils disposent d'un monopole sur l'ensemble des dispositifs participatifs organisés au sein de l'administration. En effet, les agents publics rencontrés évoquent être fréquemment confrontés à des services faisant cavaliers seuls et organisant des processus participatifs par eux-mêmes sans l'appui du service dédié à la participation. Afin de faire respecter cette nouvelle prérogative, les agents publics de la participation rappellent à intervalles réguliers aux agents publics des autres services qu'ils sont à leur service et qu'ils doivent être impérativement informés en cas d'organisation d'un dispositif participatif.

Je pense à terme à aller chercher les collègues des différents services en disant voilà la participation, comment elle s'articule. N'hésitez pas à m'appeler. Merci de m'informer quand vous faites quelque chose.

Fatima (chargée de participation dans une commune wallonne)

En outre, les agents réalisent une veille des projets mis en œuvre par l'ensemble des autres services. À cet égard, les activités de réseautage des agents au sein des autres services sont utiles afin d'identifier le plus rapidement possible toute velléité d'un service de mettre sur pied un processus participatif, en particulier lorsque ce service envisage de ne pas impliquer le service de participation dans le projet. Pour le service dédié à la participation, faire accepter

aux autres services l'idée selon laquelle il détient le monopole de la technique participative au sein de l'administration est crucial afin de s'assurer que l'administration organise des processus participatifs conformes aux règles de l'art. En effet, l'organisation d'un processus participatif de piètre qualité par un autre service au sein de l'administration pourrait détruire plusieurs années de travail du service dédié à la participation, qui cherche à créer un lien entre l'administration et les citoyens à travers des processus participatifs bien construits. Les agents publics de la participation craignent en particulier que les services administratifs ne mettent en place des processus qualifiés de participatifs, sans cadrer clairement les objectifs de ces processus en matière de production et sans prévoir de suivi vis-à-vis des participants. Un processus qui ferait faussement croire aux citoyens que leurs idées seront entendues et prises en compte serait un coup dur porté à la légitimité du service dédié à la participation, même si celui-ci n'était pas impliqué dans l'organisation du processus en question.

[La participation] ça ne peut pas juste être la cerise sur le gâteau [cela doit être] enraciné dans le projet et [il faut] que les citoyens puissent avoir une possibilité de réagir, mais au-delà de la réaction, [ils doivent pouvoir] façonner parce que sinon, c'est juste de la com'.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

En effet, pour les citoyens, l'administration est un ensemble : le service dédié à la participation ne pourrait s'exonérer de l'échec d'un processus participatif en rejetant la faute sur le service tiers organisateur. C'est pour éviter cette situation que les services dédiés à la participation défendent l'idée selon laquelle ils doivent détenir le monopole sur les dispositifs participatifs afin d'en contrôler la qualité. Pour les services dédiés à la participation, contrôler et organiser les processus participatifs est également un enjeu de survie. Si les autres services parviennent à s'autonomiser en internalisant entièrement les compétences liées au *design* et à l'organisation des dispositifs participatifs, l'existence même de services dédiés à cette compétence est remise en cause. Il arrive que, malgré le travail de prévention décrit ci-dessus, le service dédié à la participation apprenne qu'un autre service initie un dispositif participatif. Confrontés à une telle situation, les agents publics de la participation nous expliquent tenter de manœuvrer afin de pouvoir intégrer le comité de pilotage de ce dispositif participatif et de limiter les éventuels dégâts d'un processus mal mené ou indûment qualifié de participatif. Dans ce type de cas, les agents publics de la participation doivent se faire assister par l' élu chargé de la participation citoyenne afin de pouvoir intervenir dans le processus lancé sans leur coopération. Afin de se protéger contre l'émergence de processus participatifs dans d'autres services sans leur intervention, les services dédiés à la participation développent différents outils. L'un des plus

fréquents est la mise sur pied d'une charte de la participation, dont l'objectif est de baliser l'ensemble des processus participatifs initiés par l'administration pour en assurer la qualité. Une fois adoptée par l'autorité politique, cette charte est utilisée afin d'affirmer le monopole du service dédié à la participation en matière de processus participatifs. Cette charte sert également à légitimer l'intervention du service dédié à la participation citoyenne à tous les stades d'un processus participatif initié par un autre service afin de veiller à la qualité de celui-ci. Avec un tel outil, le service de la participation citoyenne gagne en légitimité dans son rôle de service de contrôle de la qualité des dispositifs participatifs.

Certains services dédiés à la participation ne souhaitent pas se voir attribuer le monopole des dispositifs participatifs menés au sein de leur administration. Ces services proposent des conseils en matière de processus participatifs aux autres services qui en font la demande, sans s'impliquer directement dans l'organisation du dispositif participatif concerné. Les autres services sont alors libres d'organiser des dispositifs participatifs comme ils le souhaitent, sans devoir consulter le service dédié à la participation.

- Quand j'ai rédigé un draft, je l'ai envoyé à Valentine (chargée de participation dans la commune) en lui demandant : qu'est-ce que tu en penses ? Mais eux sont assez sous pression en termes de temps aussi. Et moi, je sais que j'ai de l'expérience en participation. Donc, je le fais parce que c'est toujours bien d'avoir un deuxième regard. Mais j'aurais pu ne pas le faire. Mais je pense que quelqu'un qui serait à ma place et qui aurait moins d'expérience en matière de participation l'aurait fait (...). Donc du service de la participation (...) c'est un rôle de conseil. Ce n'est jamais eux qui vont rédiger (...).
- Il n'y a pas d'obligation quand on fait de la participation d'aller vers le service de la participation ?

- Non.

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Plusieurs raisons permettent d'expliquer que ces services dédiés à la participation refusent de revendiquer le monopole des processus participatifs au sein de leur administration. Certains services sont en effet créés dans un contexte où la culture de la participation dans d'autres services de leur administration est particulièrement forte : ces derniers ont parfois développé une expertise en matière participative et mettent en place régulièrement des dispositifs participatifs. Il serait malvenu pour un nouveau service administratif de venir s'immiscer dans les projets déjà initiés d'un service administratif plus ancien et, pour la plupart, mieux positionné au sein de l'organigramme administratif. Pour d'autres services, intervenir dans

l'ensemble des processus participatifs menés au sein de l'administration est impossible par manque de temps et de moyens complémentaires.

Alors les services ils faisaient déjà de la participation et il y avait déjà pas mal de participation avant que je n'arrive. Donc ils savent le faire ou ils sont accompagnés par des bureaux d'études ou des prestataires. Mais effectivement l'idée à terme c'est que je puisse... Je ne porte pas tous les projets de participation, mais que je puisse venir en soutien aux services qui le mettent en place par exemple à la Rénovation urbaine. S'ils ont des questions ou un besoin d'expertise sur la participation qu'ils souhaitent mettre en place dans un projet que je puisse les appuyer. Que je puisse relire leur cahier des charges.

Maureen (chargée de la transition écologique et de la participation dans une commune bruxelloise)

Dans cette sous-section, nous avons mis en évidence les différents choix stratégiques des services dédiés à la participation sur la question de l'attribution à leur service du monopole des processus de participation citoyenne. Il s'agit d'un enjeu crucial pour ces services, que ce soit pour contrôler la qualité des dispositifs participatifs organisés ou pour justifier leur existence et assurer leur survie. Après avoir analysé, dans cette section, les rapports des agents publics de la participation avec les agents des autres services de leur administration, la prochaine section entreprendra d'analyser les rapports noués par les agents publics de la participation avec les citoyens dans le cadre de leurs fonctions.

6.3. La relation entre les agents publics de la participation et les citoyens : des alliés naturels ?

Les agents publics de la participation que nous avons rencontrés évoquent être en contact avec les citoyens de manière permanente. Ces contacts ont lieu à l'initiative des citoyens, en dehors de tout projet mis en place par l'administration ou, le plus souvent, dans le cadre de processus participatifs organisés par le service dédié à la participation. Dans cette section, nous analysons ces contacts en mettant en évidence le rôle de première ligne occupé par ces agents et les risques auxquels ceux-ci font face dans le cadre de leurs relations avec les citoyens.

6.3.1. Des agents en première ligne avec les citoyens

Les agents publics de la participation sont fréquemment approchés par des citoyens qui cherchent à entrer en contact avec leur administration pour un problème qu'ils rencontrent dans leur vie quotidienne. Ces citoyens prennent directement contact avec le service dédié à la

participation citoyenne, à défaut de connaître le service compétent pour traiter leur demande. Pour ces citoyens, le service de la participation citoyenne est un service d'accueil pouvant être sollicité pour toute démarche au sein de l'administration. Ceci est particulièrement marqué au sein des services administrativement situés dans le même département que le service de communication de l'administration.

En fait l'idée c'est que je sois un peu la porte d'entrée des citoyens pour la commune.
Maureen (chargée de la transition écologique et de la participation dans une commune bruxelloise)

Lorsqu'ils sont contactés de cette manière, les agents de la participation aident les citoyens à traduire leur demande dans un langage administratif : ils leur expliquent quels mots et quelle procédure utiliser pour formuler leur demande auprès de l'administration. Lorsqu'une procédure spécifique existe, ils leur en expliquent le fonctionnement. Ensuite, ils veillent à rediriger les citoyens qui les interrogent vers le service ou l'agent compétent pour traiter leur demande. Dans ce contexte, les agents de la participation se décrivent comme des relais entre les citoyens et l'administration. Ils considèrent que ce rôle de courroie de transmission entre les citoyens et l'administration est au cœur du rôle du service dédié à la participation. Les agents de la participation envisagent ce contact comme une occasion de créer du lien entre l'administration et les citoyens et veillent à ce que l'expérience des citoyens soit la plus positive possible. Ils considèrent que ces actions *a priori* anodines permettent à l'administration de gagner du crédit dont elle aura besoin lorsqu'elle organisera un processus participatif.

Le premier rôle de la cellule participation c'est de jouer un relais, un trait d'union entre le citoyen et l'administration (...).

Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

L'idée, c'est vraiment d'être le lien entre les citoyens et la commune et les différents services voire le bourgmestre. [Il y a cette] idée de courroie de transmission avec les citoyens.

Mathilde (chargée de participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Je vais avoir le rôle de traduire ça dans des procédures internes les plus simples possibles.

Marie-Jeanne (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Pour certains agents publics de la participation interrogés, transmettre un appel ou un courriel au service compétent pour traiter celui-ci n'est parfois pas suffisant dans le cadre de demandes complexes. Ces agents publics de la participation affirment alors réaliser un travail de suivi de

la demande citoyenne en interne auprès de leurs collègues d'autres services. Ces agents considèrent ainsi que leur rôle d'intermédiaire entre citoyens et administration se poursuit après le transfert de la demande vers le service compétent : ils continuent à jouer le rôle d'intermédiaires entre l'administration et le citoyen en faisant le point avec les citoyens sur l'état d'avancement de leur demande. Ces situations sont décrites comme particulièrement frustrantes par les agents publics de la participation : ils souhaitent sincèrement aider les citoyens à faire avancer leur demande, mais se retrouvent eux-mêmes confrontés à la lenteur de la machine administrative ou à l'absence de volonté politique ou administrative de faire avancer certaines des demandes. Face à une situation qui ne se débloque pas, les agents interrogés reconnaissent être impuissants : leur rôle se limite à transmettre les informations, éventuellement à en faire un suivi, mais ils ne peuvent aller plus loin dans leurs démarches, du moins s'agissant de demandes citoyennes n'étant pas directement liées à leurs tâches.

Donc moi, en fait, mon rôle en tant qu'agent, c'est de faire remonter cette information. C'est de prendre ce qu'on me donne et de la poser aux politiques, d'essayer d'avoir des informations, d'essayer de démontrer qu'il y a un intérêt derrière ça. Mais je ne peux pas sortir de ce rôle-là.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

En dehors de cette situation où les agents sont directement contactés par les citoyens pour les aider à réaliser une démarche administrative, le service dédié à la participation citoyenne est également contacté au sujet d'un dossier directement lié à un dispositif participatif en cours, organisé par leur service. Ces citoyens prennent directement contact avec les agents par téléphone, par courrier ou par courriel pour les interpeller. Certains citoyens souhaitent obtenir des informations sur un projet en cours, partager des idées ou encore proposer leurs services à la commune.

On a une adresse email pour le service participation et on a des gens qui viennent « Moi ça m'intéresse ! Et par ailleurs dans mon temps libre je suis intéressé si vous voulez. » Il y a une série de gens qui spontanément se mettent en dialogue avec nous pour donner des idées, se mettre à disposition. Donc ça, c'est une première tâche, c'est le dialogue avec le citoyen.

Marie-Jeanne (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Il arrive que certains citoyens souhaitent simplement exprimer leur mécontentement à l'égard de l'administration publique plutôt que chercher à obtenir une réponse ou une solution à un problème spécifique. La plupart des agents publics de la participation rencontrés considèrent

que répondre à ces citoyens mécontents fait partie intégrante de leur fonction ainsi que de celle de leurs collègues des autres services.

La participation est une porte qui s'ouvre aux citoyens : et s'engouffrent les plus mécontents en premier. Donc, fatalement, la participation ouvre avant tout, je dirais, des situations conflictuelles. On a surtout une situation de méfiance par rapport à la ville.

Pierre (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Il y a parfois des citoyens qui nous attaquent directement et qui ne laissent pas vraiment la possibilité à des solutions d'émerger. Mais ça, je pense que c'est un peu le lot de tous les services. Tout le monde se prend les gens en colère qui téléphonent à la commune. Et c'est normal quelque part.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Parfois, lorsqu'ils engagent la conversation avec ces citoyens mécontents, certains agents publics de la participation rapportent avoir le sentiment d'être leur premier contact avec une institution publique depuis longtemps. Ces personnes ayant perdu le contact avec les administrations sont en colère à l'égard de ce qu'elles décrivent comme étant « le système », dont les agents de la participation font partie. Leurs attitudes sont variées et vont d'un mépris poli à la haine. Les agents rapportent que ces citoyens sont tellement en colère à l'égard des institutions que toute discussion avec eux est parfois impossible.

(...) [Pour certains citoyens,] on sent là qu'on est le premier point d'entrée, en fait, avec l'administration ou même avec en fait une institution publique depuis très longtemps et qui arrive avec, avec des colères liées à des problèmes qui sont parfois très insignifiants d'un point de vue objectif, mais qui ont, qui ont un peu pourri comme ça.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

[Les citoyens se disent] : « Et bien, c'est la commune de toute façon [qui] ne nous écoute pas, elle va prendre notre avis, mais ne va jamais tenir compte de ce qu'on va dire ».

Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

C'est très frustrant parce que là, on sent qu'il y a un besoin vraiment concret et nous, on vient avec de la participation. On vient avec le truc : « Ah oui, au fait de la participation citoyenne ? ». Mais c'est tellement hors de la réalité (...). On vient avec nos petits projets de participation, alors qu'on n'écoute même pas leurs préoccupations. Et du coup, les gens n'ont plus confiance.

Angelina (chargée de projet dans une commune bruxelloise)

Même dans des cas moins extrêmes que ceux que nous venons de décrire, l'ensemble des agents publics de la participation rencontrés évoque ressentir systématiquement la perte de confiance

des citoyens à l'égard des institutions publiques lorsqu'ils échangent avec les citoyens. Cette perte de confiance se manifeste sous de nombreuses formes. Les agents de la participation rapportent être fréquemment confrontés à des citoyens qui refusent de participer à un processus participatif pour lequel ils ont été sélectionnés, car ils n'ont pas confiance dans l'institution commanditaire. Les agents de la participation prennent alors le temps de discuter avec ces citoyens. Leurs histoires se ressemblent souvent : ils rapportent avoir été consultés par différentes institutions au cours de leur vie, sans jamais avoir eu le sentiment d'avoir été entendus. Face à ce constat, les agents publics de la participation cherchent à faire changer les représentations des citoyens sur leur institution. Ce travail de reconnexion des citoyens avec leurs institutions est présenté comme un objectif à long terme des services dédiés à la participation, et est particulièrement réfléchi lors de la mise en place d'un service administratif dédié à la participation. Pour certains agents publics de la participation rencontrés, un processus participatif de long cours initié par un service dédié à la participation sans travail préalable pour se faire connaître et créer une relation de confiance avec la population serait voué à l'échec. Ces services se lancent alors dans l'organisation d'événements éloignés des enjeux de la participation citoyenne, avec l'unique objectif de créer du lien avec l'administration et la population.

Il fallait d'abord tisser un lien de confiance par rapport aux citoyens, par rapport à leur administration. Du coup, ce que nous avons proposé comme activités : ce sont plutôt des moments de rencontres, de débats, d'échanges sur des thématiques assez diverses et on a travaillé et on travaille toujours principalement avec les comités de quartiers. Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Pour organiser ces événements, certains agents publics de la participation mentionnent collaborer avec plusieurs associations situées sur le territoire de la commune. En marge des événements organisés avec les associations, ils utilisent le lien de confiance créé par l'association avec les citoyens pour diffuser les informations de la commune en matière de participation citoyenne. Plusieurs agents de la participation mentionnent explicitement s'être adressés à des associations locales pour inviter les citoyens à candidater à l'occasion d'un appel à projet dans le cadre d'un budget participatif. Nous avons été interpellés par le constat des agents qui plaident en faveur de ces partenariats : ils sont révélateurs de l'absence de liens entre l'autorité publique et les habitants de certains quartiers. Pour les agents de la participation, les outils administratifs habituels pour prendre contact avec les citoyens sont jugés inefficaces à l'égard de toute une partie de la population.

En tant que commune, en tant que coordinatrice de l'antenne, c'est comme ça aussi que j'approche les citoyens (...) par ces activités-là et donc par les associations (...) parce qu'il y a déjà un lien de confiance avec l'association et donc, ça peut être une porte d'entrée pour aller mobiliser (...), aller parler du budget participatif.

Marta (directrice d'une antenne de quartier bruxelloise)

Lorsque le service dédié à la participation organise un dispositif participatif, avec ou sans l'aide d'un opérateur, les agents du service déclarent être tout de suite identifiés comme interlocuteurs de référence pour les participants d'un processus participatif. Ils soulignent que dans le chef des participants, les agents publics de la participation sont perçus comme les « hôtes », bien plus que les facilitateurs ou les opérateurs qui peuvent organiser concrètement un dispositif participatif. Les agents de la participation rencontrés sont partagés quant au rôle qu'ils doivent occuper lors des processus participatifs qu'ils organisent. Pour certains, les agents publics ne doivent avoir aucun rôle particulier si ce n'est accueillir les citoyens et gérer les questions logistiques. La principale justification soulevée par ces agents est double : d'une part, l'importance de renvoyer l'image d'une facilitation désintéressée à l'égard des citoyens ; d'autre part, pouvoir jouer le rôle de médiateur notamment à l'égard des élus sans craindre de retour de flammes.

À partir du moment où l'on fait de la participation, il faut, pour nous en tout cas, au minimum prévoir un modérateur. Parce que nous, jouer ce rôle de modérateur lors des assemblées c'est très difficile en tant que fonctionnaires et service communal : on ne peut pas venir remettre en place ou en tout cas (hésitation) titiller un échevin par rapport à un manquement. Cela va vous mettre à mal. Donc on estime que pour des moments de consultation (...), il faut prévoir un modérateur externe qui puisse jouer ce rôle de neutralité qui est très important. Et donc on leur dit : « voilà il y a le niveau de participation [sur l'échelle de la participation], il y a les résultats à fixer dès le départ, le timing, le budget, il faut identifier les partenaires et clarifier le rôle de chacun ».

Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Pour d'autres agents, minoritaires, la facilitation des dispositifs participatifs est au cœur de leur fonction. Elle participe d'une certaine manière à la continuité de ce rôle de courroie de transmission entre citoyens et administration. Lors de la facilitation, les agents publics de la participation ont une place privilégiée, car ils connaissent les dossiers et les acteurs impliqués dans ceux-ci. Ces agents publics de la participation, qui considèrent que la facilitation fait partie de leurs tâches, ne soulèvent pas les enjeux mentionnés par les agents qui estiment qu'un acteur externe doit être recruté pour réaliser cette tâche. Mentionnons enfin que dans les plus grands

services dédiés à la participation, certains agents évoquent l'idée d'engager des agents dont le rôle principal serait la facilitation.

Le cœur de mon métier, je dirais, c'est animer les réunions avec les habitants, les membres du conseil de quartier (...). Il y a une grande partie de facilitation qui est présente dans ce métier.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Pour d'autres agents publics de la participation, les agents ne doivent pas faciliter les dispositifs, mais y intervenir comme personnes-ressources. Ils considèrent ainsi que leur rôle consiste à informer les citoyens durant les processus participatifs afin de leur faire comprendre la complexité des dossiers sur lesquels ils sont amenés à se prononcer.

[Mon objectif est que les citoyens] puissent comprendre tous les tenants et les aboutissants, les contraintes, les obstacles, les options. Je crois qu'il y a un vrai travail et ça rejoint un peu la casquette de communication que j'avais (...) il y a quelques mois encore. Pour moi, ça fait vraiment partie de l'exercice.

Fatima (chargée de participation dans une commune wallonne)

Les agents rencontrés confient que la qualité des interactions entre les agents publics de la participation et les citoyens dépend du contexte dans lequel ces interactions sont engagées. Ils distinguent les situations dans lesquelles ils rencontrent les citoyens à l'occasion d'un événement organisé de manière ponctuelle et les processus participatifs organisés sur une plus longue période ou de manière permanente. S'agissant des processus courts, les agents publics de la participation évoquent être abordés avec une attitude qui oscille entre méfiance et hostilité. Cette attitude est la conséquence d'une image plutôt négative dont bénéficie l'administration, à laquelle ils sont assimilés par les citoyens.

Si c'est par exemple un processus qui est (...) une réunion, une rencontre citoyenne qui se fait (...), qui se passe une soirée (...) les gens, tu ne les vois qu'une fois : là voilà t'es « la ville », donc il y a une certaine distance. (...) Maintenant, il y a des caractères qui sont de nature, peut-être un peu plus « rentre dedans », un peu plus hostiles (...) tout l'exercice c'est de ne pas le prendre personnellement.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Lorsqu'ils rencontrent des citoyens, la première mission des agents de la participation consiste à se présenter et à présenter leurs missions. Ils reconnaissent qu'il s'agit d'un exercice particulièrement difficile. En effet, les citoyens ont tendance à les assimiler à des élus en campagne électorale ou à des fonctionnaires qui feraient semblant de s'intéresser à leur avis.

Ils déclarent prendre le temps d'expliquer systématiquement que leur métier consiste à donner la parole aux citoyens et à faire le lien entre ceux-ci et l'administration.

Au début, c'est vrai que les gens ne comprenaient pas mon rôle dans le sens où oui, mais tu es de la ville, donc ils ont une question par rapport à la mobilité. On me demande un truc technique sur la mobilité et moi je suis là : « enfin qu'est-ce que j'en sais » ? (...) (rires). Donc voilà, (...) pour eux [l'administration communale c'est] un gros truc (...) et donc c'est de faire comprendre que nous, notre métier, c'est de, de faire le lien en fait, entre ce gros bloc d'administration et eux (...).

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Ce n'est que lorsqu'ils ont l'occasion de revoir les citoyens à plusieurs reprises que les agents publics nouent des liens de confiance avec ceux-ci. Ceci arrive plus particulièrement dans le cadre d'un dispositif permanent de participation citoyenne ou dans un processus participatif ponctuel organisé en plusieurs journées. Au fur et à mesure de leurs rencontres, les agents publics tissent des liens de confiance avec les citoyens. Ils évoquent fréquemment les comités de quartiers ou les commissions consultatives permanentes organisées au niveau local comme étant des lieux propices à ce type d'interactions. La permanence de ces structures permet aux agents de créer un véritable lien avec ses membres.

Maintenant, un cas intéressant, en fait, c'est le conseil de quartier où c'est des mandats d'un an, voire deux, même de souvent plus deux qu'un an. Et donc là, il y a une relation de longue durée qui s'installe. Et évidemment, ici, la manière de se voir change aussi parce qu'il y a une relation de confiance qui s'installe.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Dans cette sous-section, nous avons analysé l'ensemble des rapports noués par les agents publics de la participation. De manière générale, les agents de la participation se décrivent comme des intermédiaires entre l'administration et les citoyens. À cet égard, les agents publics de la participation peuvent être contactés comme des agents de première ligne par des citoyens qui souhaitent entrer en contact avec leur administration ou comme des agents spécialisés dans le cadre de questions concernant le travail du service dédié à la participation. Nous avons montré que les agents sont accueillis avec une certaine méfiance par les citoyens et que cette méfiance s'estompe lorsque les rencontres sont plus fréquentes. Nous avons mis en évidence qu'il n'y avait pas de consensus parmi les agents publics de la participation sur les rôles qu'ils doivent occuper durant les processus participatifs : pour certains, ils doivent se limiter à l'accueil et à la logistique des processus ; pour d'autres, ils doivent faciliter les débats ou intervenir en tant qu'experts. Dans la prochaine sous-section, nous mettrons en évidence les

difficultés auxquelles les agents publics de la participation pourraient être confrontés lors de leurs relations avec les citoyens.

6.3.2. Une relation fragile

À force de se côtoyer régulièrement, une véritable relation de confiance se noue entre agents publics de la participation et certains citoyens. Cette relation de confiance place parfois les agents de la participation dans des situations inconfortables où certains citoyens tentent de les instrumentaliser. Comme cela a été analysé dans le chapitre précédent, les agents publics de la participation cumulent plusieurs rôles au sein des processus participatifs : ils effectuent eux-mêmes le recrutement des participants, proposent l'ordre du jour, facilitent la réunion et assurent le suivi des recommandations. Cet aspect « couteau suisse », présenté comme une richesse de leur fonction, rend les contours de leur fonction difficilement lisibles pour les citoyens. À force de porter plusieurs casquettes en même temps, les agents publics de la participation brouillent les frontières entre les missions mentionnées dans leur fiche de poste et celles qu'ils réalisent parce qu'elles leur ont été confiées par leur chef de service au-delà de leur descriptif de fonction. Ce « flou » conduit certains citoyens à tenter d'instrumentaliser les agents publics de la participation afin d'accélérer ou de débloquer des demandes administratives. Ces demandes sont le plus souvent liées à une situation personnelle déconnectée de l'enjeu du dispositif participatif animé par l'agent. Confrontés à de telles demandes, les agents publics de la participation essaient d'aider les citoyens à comprendre la situation dans laquelle il se trouvent, tout en veillant à garder la distance nécessaire pour éviter de réaliser une ingérence qui serait malvenue à l'égard d'autres services.

J'ai constaté que, donc, dans le conseil de quartier, il y a tellement eu une relation de confiance qui s'est installée que ça me met parfois dans une situation inconfortable, dans le sens où : (i) je coordonne le conseil de quartier, (ii) je suis l'interlocuteur numéro un, (iii) je propose l'ordre du jour (...) et en même temps, (iv) je facilite (...). C'est une relation de confiance et, parfois, j'ai l'impression qu'elle peut être utilisée pour être la porte d'entrée à d'autres demandes. [Je sens] que je suis en train d'avoir plusieurs casquettes en même temps (...) et qu'il faut parfois remettre une distance.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Si certains citoyens tentent d'utiliser leur relation avec les agents de la participation pour faire avancer des dossiers qui les concernent dans leur vie privée, certains s'impliquent également dans des processus participatifs pour tenter de les influencer. Les agents publics de la participation affirment être fréquemment confrontés à des tentatives d'instrumentalisation

politique des processus participatifs par certains citoyens. Dans ce cadre, ils expliquent être fréquemment confrontés à des citoyens-participants qu'ils qualifient de « professionnels », c'est-à-dire préalablement engagés sur le sujet de dispositif participatif mis en place et ayant une opinion tranchée sur celui-ci avant qu'il n'ait lieu. Certains peuvent être par ailleurs membres d'un groupe d'intérêt ou d'un parti politique. Le plus souvent, lorsqu'ils se présentent ou lorsqu'ils sont recrutés, ces citoyens cachent leur appartenance à un groupe engagé sur le sujet du dispositif participatif. C'est au fur et à mesure des discussions que leur identité se dévoile. Pour les agents de la participation, ces citoyens-participants « professionnels » participent à un dispositif participatif dans l'unique objectif de faire gagner leur point de vue, c'est-à-dire d'obtenir une conclusion à l'issue du processus qui soit conforme à leur opinion. Les agents publics de la participation décrivent ces citoyens « professionnels » comme particulièrement bien outillés pour influencer les résultats d'un dispositif participatif. En effet, un engagement associatif ou politique fort leur a permis d'acquérir des compétences informelles en matière de prise de parole en public ou d'argumentation. En outre, ils seraient investis dans plusieurs processus participatifs accessibles sans filtre à l'entrée : à force d'y participer, ils auraient acquis l'ensemble des codes internes aux dispositifs participatifs, ce qui leur donnerait une longueur d'avance face aux citoyens pour lesquels il s'agit d'une première expérience.

Il y a ceux (...) qui ne sont pas vraiment des professionnels (...), mais qui sont souvent [dans] des conseils d'administration (...). Ils connaissent un peu ça et ils s'intéressent : ça, c'est très positif. Mais ensuite, ils arrivent et ils veulent imposer leur vision et avec parfois des tactiques qui sont un peu spéciales.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

- Il y a eu un petit couac à un moment avec une militante qui ne s'est pas annoncée comme telle [et qui s'était portée volontaire pour être rapportrice au sein d'une table de discussion]. Et qui, elle, à un moment, a très mal géré le truc (...) plutôt que d'être rapporteur elle donnait son avis et elle tirait la discussion. À un moment, il fallait un petit recadrage...

- Et qui a dû le réaliser ?

- Alors en fait c'est quelqu'un de l'administration qui s'en est rendu compte. Une collègue plus ancienne et qui en fait, qui venait prendre des photos et elle s'est rendu compte qu'il y avait des choses qui n'allaient pas. Elle s'est dit « Ouh là là, cette personne-là gère le truc » et après en recoupant elle s'est dit mais en fait c'est quelqu'un qui est militant dans un parti politique et voilà. Bon après...il n'y a pas eu d'esclandre, simplement, on a appris là-dessus et c'est vrai que c'est la difficulté si on laisse chacun s'exprimer comment on gère ces situations ?

Zélie (chargée de communication en charge de la participation citoyenne dans une commune bruxelloise)

Il s'agit d'un véritable exercice d'équilibriste pour les agents publics de la participation. Ils nous expliquent passer tellement de temps à chercher à convaincre des citoyens de s'impliquer en participant à un dispositif de consultation qu'ils ne peuvent se permettre de démotiver des citoyens qui font le pas. Ils essaient alors de recadrer les situations sans frustrer les personnes concernées. Plus les agents sont confrontés à ces situations, plus ils parviennent à mettre en place des stratégies qui permettent d'identifier ces profils de citoyens-engagés à l'avance, afin de veiller à ce qu'ils ne prennent pas plus de place que les autres participants.

Dans le cadre des contacts qu'ils ont avec les acteurs associatifs qu'ils utilisent pour contacter certains profils, les agents publics de la participation expliquent être à la recherche de citoyens prêts à s'engager. Dès qu'ils rencontrent un citoyen souhaitant mettre en place un projet qui rentre dans les attributions de leur service, ils veillent à systématiquement le soutenir et l'encourager.

On essaie de toujours soutenir de nouvelles dynamiques parce qu'on trouve que ce n'est pas évident d'avoir du soutien.

Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Dans cette section, nous avons analysé les rapports entre citoyens et agents publics de la participation. Dans la première sous-section, nous avons mis en évidence que les agents de la participation se considèrent comme des « courroies de transmission » entre les citoyens et l'administration. Certains citoyens les contactent directement comme « porte d'entrée » au sein de l'administration ; d'autres sont en contact avec eux à travers le rôle qu'ils jouent dans le cadre des processus participatifs. Dans la deuxième sous-section, nous avons mis en évidence que les multiples casquettes que portent les agents publics de la participation brouillent les frontières de leur fonction. Certains citoyens profitent alors de ce flou en tentant d'instrumentaliser l'agent de participation pour faire avancer des dossiers personnels. Nous avons également souligné que les agents sont en première ligne pour éviter l'instrumentalisation des processus participatifs par des citoyens « professionnels ». Dans la prochaine section, nous analyserons les relations entre les agents publics de la participation et les élus.

6.4. La relation entre les agents publics de la participation et les élus : le moteur de la mise en administration ?

Dans cette section, nous analyserons les relations qui se créent entre les agents publics de la participation et les élus en charge de la participation citoyenne. Dans un premier temps, nous mettrons en évidence que la relation entre les agents publics de la participation et les élus en charge de la participation est le moteur du développement de ce service. Nous montrerons également que la localisation administrative du service dédié à la participation est importante pour comprendre la marge de manœuvre dont il disposera au sein de son administration. Dans un deuxième temps, nous analyserons les rapports des agents avec les autres élus : nous mettrons en évidence que les agents ont besoin d'eux pour s'assurer que les dispositifs participatifs qu'ils mettent en œuvre donnent des résultats en termes de politiques publiques, mais qu'ils sont également parfois instrumentalisés par ces élus. Enfin, nous montrerons comment les agents tentent de convaincre les élus peu favorables à la participation que les processus participatifs qu'ils organisent viennent en complément des processus de décisions de la démocratie représentative.

6.4.1. Les élus en charge de la participation : des élus pas comme les autres ?

Afin de comprendre les différentes relations qui peuvent naître entre élus chargés de la participation et agents publics de la participation, nous distinguons deux configurations administratives particulières. La première est celle des services « historiques » dédiés à la participation créée dans les années 2000. Le second est celui des « nouveaux » services dédiés à la participation créés dans la foulée des élections communales du 14 octobre 2018 dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Les services « historiques » de la participation ont une longue existence administrative ; par conséquent, les agents qui en font partie ont travaillé avec plusieurs élus, souvent de couleurs politiques différentes. Les agents de ces services nous rapportent qu'au gré des changements de majorité politique, l'intérêt des élus pour le service peut varier d'un désintérêt total à un fort engouement. Lors de la création des premiers services dédiés dans les années 2000, ces services travaillent de manière étroite avec les élus qui les ont mis en place. Ces mandataires, souvent membres du parti politique écologiste, vont investir beaucoup de temps dans le développement de ces nouveaux services dédiés à la participation.

On a créé le service participation il y a vingt ans. C'est un écologiste qui avait la volonté de créer (...) une cellule participation qui soit vraiment à l'écoute du citoyen. Et à ce moment-là on était subsidié et on était sous le programme des grandes villes. C'était un

programme fédéral (...) qui injectait des grosses enveloppes pour redynamiser la cohésion sociale et l'intergénérationnel (...). Il y a donc eu toute une législature qui est passée.

Chargé de participation anonyme

Après quelques années, ces élus changent d'attribution, quittent le collège des bourgmestre et échevins, rejoignent l'opposition ou abandonnent leur engagement politique. Les mandataires qui les remplacent semblent s'en désintéresser et ces services sont progressivement de moins en moins sollicités. La plupart des services « historiques » de la participation créés il y a une vingtaine d'années sont concernés par cette trajectoire.

[suite de la citation précédente] Et puis quatre ans plus tard, c'est une nouvelle majorité [sans le parti écologiste] (...). Et donc, pendant ces années-là, on a fonctionné du coup de manière, comment je vais dire... On a eu un rythme de croisière assez lent.

Chargé de participation anonyme

Il faut savoir que c'est un service qui a eu beaucoup de changements en termes de, justement, d'échevins qui partaient après un an parce qu'ils avaient un autre mandat, des choses comme ça avec des impulsions très différentes. D'autres qui étaient plus relax (...) donc c'était un peu dormant. On l'appelait quand on avait vraiment besoin de lui, puis d'autres qui étaient plus volontaristes et donc il fallait un peu plus cravacher. Donc cela dépend, ça fluctue beaucoup avec les cabinets et les échevins en place. Tristan (directeur du service participation d'une commune bruxelloise)

Longtemps, on a vécu avec les cabinets peu impliqués ou moyennement impliqués pour ne pas dire pas impliqués, avec une volonté de ne pas dépasser un seuil minimum de travail de ce que l'on pouvait réaliser. Ce n'est pas un contrôle avec... demande trop forte depuis effectivement, depuis sept ans environ. Le cabinet précédent avant cette législature-ci avait moins de moyens au sein du collège aussi pour pouvoir pousser plus loin que ce qu'ils auraient voulu faire. On était aussi dans cette situation d'entre deux. Pierre (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Dans certains cas, l'arrivée au pouvoir d'un parti ou d'un élu particulièrement favorable à la participation citoyenne peut radicalement modifier le travail d'un service dédié à la participation. De nombreuses nouvelles missions en matière de participation citoyenne sont confiées au service, des moyens budgétaires supplémentaires sont dégagés et des engagements d'agents sont programmés. Les agents publics de la participation rapportent que les premiers mois sont compliqués lorsqu'un nouvel élu entreprend de dynamiser le service. En effet, en raison de la lenteur des processus administratifs, les nouveaux projets arrivent beaucoup plus rapidement que les nouveaux engagés. Cette désynchronisation entre les temps politique (la décision de redynamiser un service) et administratif (la procédure d'engagement d'un ou de

plusieurs agents) provoque alors une surcharge de travail au sein des services en début de législature. Cette surcharge diminue au fur et à mesure des engagements de nouveaux agents au sein du service.

Et puis là maintenant on est complètement débordés par le cabinet qui arrive avec des intentions très fortes, qui se donne les moyens en interne (...). Nous, on est simples exécutants et je dirais qu'aujourd'hui on est complètement débordés.

Pierre (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Comme pour les services « historiques », les « nouveaux » services dédiés à la participation sont créés sous l'impulsion d'élus convaincus de l'utilité d'un service administratif en matière de participation. Ces élus s'investissent fortement dans le développement dudit nouveau service, en participant notamment au recrutement des agents qui en font partie. Cette implication personnelle de l' élu en charge de la participation dans le développement du service crée automatiquement une certaine proximité entre lui et les agents publics de la participation engagés au sein du service. Cette bonne relation est jugée indispensable par les agents dans le cadre de la création d'un nouveau service dédié à la participation. En effet, c'est lorsque le service se structure et que les procédures se créent que l'orientation stratégique du service doit être définie. Cette orientation ne peut être définie qu'à travers des interactions fréquentes entre les agents et les élus, accompagnés de leurs éventuels collaborateurs.

La taille réduite du service et l'absence de compétences liées à la participation au sein de l'administration accentuent encore la proximité entre agents publics de la participation et élus en charge de la compétence. À défaut d'avoir du soutien au sein de l'administration, les agents n'ont d'autres choix que de se tourner vers les élus et leurs collaborateurs pour les aider à accomplir leurs missions. Les agents des nouveaux services de la participation sont partagés sur cette implication personnelle des élus dans leur service. Dans un premier temps, leur intervention est très appréciée lors de la mise sur pied d'un service et durant les premiers mois de vie de celui-ci. Cependant, au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux agents pour réaliser les missions dévolues au service, les agents souhaitent s'autonomiser de cette tutelle politique. Lorsque les élus sont très actifs au sein du service dédié à la participation, un flou se crée dans la répartition des tâches entre les élus et les agents du service dédié à la participation. Ce flou dans la répartition des tâches semble être mal vécu par plusieurs agents. Ceux-ci peuvent se sentir dépossédés de leur fonction ou dépassés par les ambitions des élus qui souhaitent parfois développer des projets d'envergure, sans pour autant donner suffisamment de moyens humains

et financiers au service pour conduire l'ensemble de ces projets à bon port. Ce n'est qu'au fur et à mesure des engagements de nouveaux agents que la répartition des tâches entre élus et agents publics se clarifie.

Le service était clairement en sous-effectif au début de la législature (...), surtout par rapport aux ambitions qui étaient posées. Et donc, je pense que le cabinet a eu un rôle à un moment aussi de gestionnaire de projets pour pouvoir assumer (...) et atteindre certains objectifs que l'administration (...) ne pouvait pas atteindre par manque de ressources. Et donc à un moment, il y a eu un truc un peu malsain qu'il a fallu rectifier. C'est qu'à un moment, la limite était floue entre administration et politique (...). C'est vraiment quand on a agrandi l'équipe que tout le monde a pris sa place et que maintenant on a remis une distance plus saine entre politique et administration.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Cette proximité entre élus et agents publics de la participation peut aller encore plus loin. Dans certains services, aucun chef de service n'est clairement identifié au sein de l'organigramme administratif. Pour d'autres, un chef de service est identifié, mais celui-ci est responsable du service de participation en complément d'autres tâches : il est peu disponible, peu intéressé ou peu outillé en matière de participation citoyenne. Cette absence de chef de service ou de chef de service pleinement impliqué dans les activités du service conduit certains élus à occuper eux-mêmes informellement le rôle de chef de service.

Donc c'est ça l'origine de la problématique, c'est que t'es tout seul dans ton service. Si tu ne travailles pas en totale adéquation avec ton échevin, tu ne travailles avec personne, en fait. Si ton chef de service n'est pas porté à ces réflexions-là et si par ailleurs, il a d'autres choses à faire, t'es vraiment tout seul (...). L'échevine a pu aussi jouer le rôle de chef de service.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Pour les agents publics de la participation, l'absence d'agents effectuant des tâches similaires dans d'autres services, avec lesquels ils pourraient échanger, renforce ce sentiment d'isolement au sein du service dédié à la participation (cf. *supra*). Au gré de leurs interactions avec leurs collègues, les agents publics de la participation comparent la relation qu'ils entretiennent avec leurs élus à la relation qu'entretiennent les agents des autres services avec leurs propres élus. Plusieurs agents nous indiquent que ce type de relation serait exceptionnel au sein de leur administration. Comme évoqué dans la troisième section (le travail administratif de la participation), cette proximité entre agents publics de la participation et élus peut rendre les autres agents méfiants à l'égard des agents du service dédié à la participation, renforçant son image de service atypique.

J'en discute parfois avec mes collègues de la ville qui ont d'autres cabinets qui sont sous la tutelle d'autres échevins. Nous, on a un très bon rapport en fait avec le cabinet. On a plusieurs réunions par semaine de suivi, où vraiment on prend des décisions, on passe les informations. Il y a une grande transparence. Notre avis est également bien pris en compte. On a une grande liberté d'initiative, une grande liberté. Donc, le rapport est très, il est fluide, il est vraiment bon. Chose qui n'est pas nécessairement habituelle de ce que j'en comprends.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

On est un peu en binôme, en fait, quelque part. Mais (...) je pense que c'est relativement inhabituel (...). Dans l'administration (...), il y a peu de gens qui travaillent comme moi avec leur échevin compétent.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Lorsqu'ils entretiennent une bonne relation avec l'élue en charge de la participation, certains agents publics de la participation déclarent craindre que l'élue ou le parti qui soutient le plus le développement de leur service ne perde les élections, ne se représente plus ou se retrouve dans l'opposition. Ces agents se demandent quel sort serait réservé à leur service en cas de changement de majorité politique ou de mandataire compétent en matière de participation. Ils s'interrogent en particulier sur l'attitude qu'ils devraient adopter à ce moment s'ils étaient confrontés à des élus qui détricoteraient tout le travail déjà réalisé.

Aujourd'hui, on ne connaît pas l'issue des élections. (...) Moi, c'est très personnel, j'appréhende peut-être un peu ce changement, cette rotation qui peut y avoir. Et donc le long terme de tous nos projets (...) dans lesquels on s'investit, qu'on construit : supposons que, en fait, on a d'autres politiques d'une autre couleur politique qui sont élus et qui disent : « Hop, nous, on revient au forum d'il y a 5 ans ». (...) Qu'est-ce que l'administration fait alors ? Quel est notre rôle là-dedans ? Est-ce qu'on n'a pas aussi un ? Est-ce qu'on n'a pas un devoir aussi de protéger dans le long terme cette institutionnalisation de la participation ?

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Pour certains agents publics de la participation rencontrés, attribuer la compétence de la participation citoyenne à un élu spécifique plutôt que de la diluer dans les compétences de plusieurs élus permet d'expliquer la bonne relation qu'ils entretiennent avec celui-ci. La nature même de la compétence « participation » serait un incitant favorisant de bonnes collaborations politico-administratives.

L'une des raisons qui expliquent la dynamique positive est que nous avons un cabinet qui s'occupe de participation.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

En outre, pour les agents publics de la participation concernés, il est important que la matière de la participation citoyenne ne soit pas diluée dans un portefeuille de compétences trop important. Lorsque cela arrive, il est fréquent que la compétence de la participation ne soit pas considérée comme prioritaire par les élus qui en sont titulaires, et que les agents publics de la participation rencontrent des difficultés à bénéficier de l'impulsion nécessaire de l'élue compétent pour développer leur service. Enfin, même si quelques rares agents publics de la participation affirment travailler main dans la main avec les mandataires politiques pour définir les priorités d'un service, la majorité de ceux-ci confie avoir peu de marge de manœuvre dans la définition des priorités du service dédié à la participation. Les grandes décisions stratégiques sont systématiquement définies par les élus, qui demandent au service de les mettre en œuvre à travers différentes actions concrètes.

Dans mon ancien poste [dans une administration dédiée à la participation en France], c'était vraiment clairement les services qui faisaient des propositions. Ici, comme on a un bourgmestre très impliqué sur ces questions, je pense qu'il y aura beaucoup d'actions qui seront impulsées par lui.

Maureen (chargée de la transition écologique et de la participation dans une commune bruxelloise)

Le politique qui a ses objectifs, qui eux-mêmes ont été nourris par les citoyens, notamment dans la rédaction de la Charte de la participation, et donc voilà nous pour le moment, on se limite un peu à ces projets, mais [comme service], on peut tout à fait initier (...). Je pense qu'on est assez libres dans l'initiative qu'on peut prendre, mais elle doit être évidemment portée par le politique.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Enfin, nous montrons dans le quatrième chapitre que même si une majorité des élus compétents en matière de participation citoyenne dans les communes bruxelloises sont issus des partis verts avec environ sept élus, Défi et le Parti socialiste en comptent également respectivement cinq et quatre. À partir de l'étude du cas bruxellois, la variable partisane ne semble pas pouvoir permettre d'expliquer les choix stratégiques réalisés en matière de trajectoire des services dédiés à la participation.

Dans cette sous-section, nous avons mis en évidence la proximité des agents publics de la participation avec les élus compétents en matière de participation. Dans la prochaine section, nous abordons les relations des agents publics de la participation avec les autres élus.

6.4.2. Les agents publics de la participation et les autres élus : entre défense de la participation et lutte contre l'instrumentalisation

Dans cette sous-section, nous aborderons les relations entre les agents publics de la participation et les autres élus que ceux compétents en matière de participation. Nous mettrons en évidence que les agents ont besoin du soutien des élus dans le cadre de leurs tâches, mais qu'ils doivent également se protéger des élus qui tentent de les instrumentaliser. Enfin, nous montrerons comment les agents tentent de convaincre les élus peu favorables à la participation et que les processus participatifs qu'ils organisent viennent en complément des processus de décisions de la démocratie représentative.

Les agents publics de la participation militent au sein de leur administration pour que les dispositifs participatifs qu'ils mettent en œuvre produisent des effets en termes de politiques publiques (cf. *supra*). À cet égard, les agents mentionnent le rôle des élus, qu'ils soient les commanditaires des dispositifs ou pas : ceux-ci doivent impérativement soutenir les dispositifs. À défaut de soutien, un dispositif participatif organisé par une institution publique est voué à l'échec car, sans les élus, il est impossible d'apporter une quelconque forme de suivi aux recommandations de ces dispositifs.

(...) on est assez libres dans l'initiative qu'on peut prendre, mais elle doit être évidemment portée par le politique parce que derrière ça, il y a des engagements aussi. Donc, on ne peut pas dire : « ah super, donnez votre avis ». Mais en fait, qu'est-ce qu'après on en fait de cet avis ? Si c'est le demander pour le demander (...) ça n'a pas de sens (...) donc mieux vaut s'assurer que le politique soit également dans l'initiative également.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Tout comme ils veillent à lutter contre l'instrumentalisation de dispositifs participatifs par des participants engagés, les agents publics de la participation tentent de lutter contre l'instrumentalisation de dispositifs participatifs par certains élus commanditaires de processus participatifs.

Un truc sur lequel je me bats aussi, c'est que je ne veux pas qu'on m'instrumentalise. Je ne veux pas que tous les échevins viennent me voir et puissent dire après (voix aiguë) : « Et alors, j'ai fait de la participation nanani-nanana ». Ça, c'est du « *partici-washing* » et ça me rend folle. Voilà donc, j'essaye aussi de me dire : mon échevine privilégiée avec qui collaborer, c'est l'échevine de la Participation. Je n'ai rien contre le fait, évidemment, d'aider par exemple pour le plan climat il y aura un effet participatif : ce sera l'échevin de l'Environnement. Mais pas de soucis, je veux bien collaborer avec lui : mais dans un cadre précis.

Mélissa (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Cette lutte contre l'instrumentalisation des dispositifs par les élus place les agents publics de la participation dans une situation inconfortable. Dans ces démarches, ils soulignent être soutenus tantôt par leur supérieur hiérarchique, tantôt par l'élus responsable de la participation. Comme mentionné précédemment, le chef de service des nouveaux services dédiés à la participation citoyenne est fréquemment moins impliqué dans les travaux du service dédié à la participation. Cependant, lorsque les services sont confrontés à des questions politiques fortes, les agents déclarent recevoir du soutien de la part de leur hiérarchie administrative. Le chef de service peut les conseiller sur les démarches à réaliser lorsqu'une demande politique les place dans une situation inconfortable, voire les protéger en cas de problème. Dans une certaine mesure, les élus responsables de la participation peuvent également jouer ce rôle.

Mon échevine (...) est au courant de plein de choses que moi, je ne sais pas parce qu'elle est dans le collège. Donc elle sait un peu tous les agendas cachés ou les trucs qui sont un peu compliqués, ou qui posent problème. Et donc, parfois moi, je suis à fond pour un projet puis elle me fait : « non, mais Mélissa, arrête tout de suite. Ça ne sert à rien. Parce qu'en fait (...) c'est cette échevine-là qui veut le faire ce projet » (...). Donc, elle me met au courant parfois de choses que moi, en tant qu'agente, je ne suis pas au courant. Et tant mieux parce que moi, la politique et tout ça, c'est un truc qui me rend dingue.

Mélissa (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Par exemple, ma cheffe de service m'a plusieurs fois défendu justement quand des services voulaient nous donner un truc, un dossier ultra chiant ou très compliqué parce qu'il y avait un petit moment de participation, un dossier un peu poubelle (...). Et donc elle dit non : on cadre (...). Elle protège, elle fait un bouclier. Et avec l'échevine, c'est tout ce qui va être contenu et opérationnel. C'est avec elle que ça se discute.

Antoine (chargé de participation dans une commune bruxelloise)

Les agents publics de la participation rencontrés affirment également discuter régulièrement avec les élus de l'utilité de la participation citoyenne pour les autorités politiques. Parmi les élus qui expriment des réticences envers l'organisation d'un dispositif participatif, les agents

publics de la participation déclarent être parfois confrontés à des élus craignant recevoir une critique citoyenne acerbe et peu constructive à l'égard de leur travail. Selon les agents, dans l'imaginaire de ces élus, un processus participatif conduirait de manière probable à une critique virulente de leur travail, à la lumière de celle qui existe sur les réseaux sociaux. Confrontés à ce type de discours, les agents publics de la participation tentent de rassurer ces élus inquiets.

Et donc voilà cela c'était très difficile à faire expliquer et comprendre au collège parce que la participation va donner la parole et que cela va être une décharge. Effectivement, nous avons connu des soirées où les gens se sont déchargés, défoulés, mais c'est un temps nécessaire à prendre pour pouvoir après construire et partir sur de nouvelles bases. Et donc voilà cela a été difficile à faire comprendre et en tout cas rassurer les élus...
Sandrine (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

D'autres élus s'interrogent sur la légitimité politique des processus participatifs, par opposition à leur légitimité issue du processus électoral. Les agents publics de la participation tentent alors de rassurer les élus en leur expliquant que les processus de démocratie participative viennent coexister en complément des processus représentatifs. Ils insistent sur le fait que les processus participatifs qu'ils organisent n'ont pas vocation à remplacer les délibérations entre élus.

Les politiques, on a dû les rassurer. On leur a fait une présentation PowerPoint, mon collègue de la communication et moi au collège, où on disait : [l'objectif d'] un budget participatif et d'une assemblée des habitants, ce n'est pas de vous remplacer vous en tant que politique. La démocratie participative est un complément. On ne vous enlève pas votre légitimité. Vous avez été élus, vous représentez le peuple, bla-bla-bla, bravo, vous êtes super (...). Moi parfois la politique, ça me rend un peu dingue donc c'est compliqué de gérer les échevins. Et donc, l'idée, c'était de vraiment les rassurer.
Mélissa (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Dans cette section, nous avons mis en évidence les relations qu'entretiennent les agents publics de la participation avec les élus, qu'il s'agisse des élus en charge de la participation citoyenne ou des autres élus. Nous avons montré que la qualité de cette relation est le moteur de développement du service dédié à la participation. Les élus peuvent être soit des soutiens pour la participation, soit des freins lorsqu'ils tentent de l'instrumentaliser. Nous avons également montré comment les agents publics tentent de convaincre les élus les plus réticents à l'utilité de la participation citoyenne. À cet égard, la relation qu'ils nouent avec ces élus ressemble à celle créée avec les agents publics des autres services que la participation amène dans un nouveau paradigme de liens entre citoyens et autorités publiques.

7. La mise en administration de la participation citoyenne : discussion des résultats

L'irruption des citoyens dans les processus décisionnels constitue un défi pour les administrations publiques qui sont invitées à se repenser (Moynihan, 2003; Nabatchi, 2010b). Elles sont amenées à considérer les citoyens, autrefois simples bénéficiaires de services publics, comme des partenaires dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques (Kathi & Cooper, 2005). Ce changement de culture administrative, également promu par le paradigme de la Nouvelle Gestion Publique et du Nouveau Service Public, est indispensable afin que les produits de la participation soient pris en compte dans l'action publique (Bherer et al., 2016; Michels & De Graaf, 2017). La mise en œuvre de mécanismes de participation citoyenne par une administration bureaucratique est en effet réputée impacter négativement les acteurs qui y prennent part ; elle générerait ainsi de la frustration, tant chez les citoyens que chez les agents publics (Michels & De Graaf, 2017), en faisant porter l'attention sur les événements participatifs plutôt que sur leur produit destiné à orienter un changement en matière de politique publique (Gourgues et al., 2021). En ce sens, plusieurs auteurs indiquent que la mise en administration de la participation contribue à alimenter le phénomène de procéduralisation de la participation (Ganuza & Baiocchi, 2012; Lee, 2015), qui permet de comprendre pourquoi des dispositifs dont les effets sont limités continuent à se multiplier.

Face à ce constat, la création de services dédiés à la participation citoyenne au sein des administrations est une piste qui apparaît prometteuse. En effet, les agents publics de la participation semblent être les acteurs les mieux outillés pour effectuer ce travail de diffusion des idéaux participatifs au sein de leur administration grâce à leur connaissance des rouages internes de celle-ci. Les constats présentés dans les chapitres précédents nous amènent à nuancer cet espoir soulevé par la création de services dédiés à la participation à travers les réponses apportées à la triple question suivante : (7.1.) La culture administrative est-elle compatible avec la participation ? (7.2.) Qui pilote la participation ? (7.3.) La participation est-elle une compétence comme une autre ? Nous élargissons ensuite cette analyse à partir de quatre réflexions complémentaires (7.4) La mise en administration de la participation citoyenne contribue-t-elle à la formation d'un réseau de praticiens de la participation ? (7.5.) Quelles sont les spécificités du métier d'agent public de la participation par rapport aux autres « métiers flous » ? (7.6.) Comment expliquer le développement du phénomène de bureaucratisation de la

participation citoyenne au niveau local ? (7.7.) Les services administratifs dédiés à la participation forment-ils la pointe émergée de l'iceberg d'un changement plus profond des administrations publiques ?

7.1. La culture administrative : une culture professionnelle aux antipodes de la participation ?

Administrer la participation s'apparente à un « métier flou » (Jeannot, 2011), ce qui conduit les agents publics de la participation à inventer leur métier au cours de l'exercice de leur fonction (Mazeaud, 2012a; Gourgues, 2012). Nous l'avons vu, les agents publics de la participation se retrouvent au cœur des tensions générées par les dispositifs participatifs. Dans ce cadre, ils entrent en contact avec l'ensemble des acteurs qui gravitent autour de ces dispositifs participatifs : les élus, les citoyens, l'administration et parfois les opérateurs de la participation. Durant ces interactions, les agents publics de la participation tentent de défendre l'organisation de dispositifs participatifs au sein de leur administration et de convaincre leurs interlocuteurs de leur utilité. En accomplissant ces démarches, ces agents se considèrent comme des militants en faveur de la démocratie participative au sein des administrations (Bherer et al., 2016; Escobar, 2017; Lefebvre et al., 2020; Mazeaud, 2012a). Dans cette thèse, nous mettons en évidence que les acteurs du triangle de la participation qui complexifient le plus la tâche des agents publics de la participation dans l'exercice de leur fonction ne sont ni les mandataires politiques, ni les citoyens, mais bien les autres agents publics issus de la même administration, c'est-à-dire leurs collègues. En effet, nous montrons que le travail administratif de la participation illustre ainsi un choc de cultures professionnelles entre (i) les agents publics travaillant dans des services adoptant un style de management traditionnel renvoyant aux pratiques de l'administration bureaucratique et (ii) les agents publics de la participation adoptant un style de management orienté gestion de projet et résultats, renvoyant aux standards promus par les paradigmes de la Nouvelle Gestion Publique et du Nouveau Service Public (Denhardt & Denhardt, 2002; Pollitt & Bouckaert, 2011; Torfing et al., 2020a). Les difficultés générées par ce choc des cultures peuvent être résumées en trois points.

Premièrement, le travail de la participation nécessite que les agents publics de la participation fassent preuve d'autonomie dans leur fonction. Ceci correspond d'ailleurs aux préceptes de la Nouvelle Gestion Publique et du Nouveau Service Public selon lesquels les agents doivent se responsabiliser dans l'exercice de leurs fonctions, comme pourrait le faire un entrepreneur

(Denhardt & Denhardt, 2002; Pollitt & Bouckaert, 2011; Torfing et al., 2020a). Les agents publics de la participation adoptent pleinement cette attitude inspirée du secteur privé, dans lequel ils ont d'ailleurs souvent travaillé. Ils évoquent rencontrer des difficultés à travailler avec les agents publics des autres services qui ne partagent pas cette attitude. Cette situation se manifeste particulièrement lorsque les missions à accomplir sont complexes et à réaliser dans un délai court. À cet égard, les agents publics de la participation considèrent occuper une fonction de « chargé de projet », leur imposant une obligation de résultat, tandis que certains agents issus d'autres services considèrent devoir remplir une obligation de moyen dans la réalisation de leurs tâches. Les agents publics doivent alors jongler entre leurs propres tâches et l'activité consistant à faire pression sur les autres services pour que les tâches qui leur ont été confiées soient effectivement réalisées dans les règles de l'art. Cette activité de micro-gestion à l'égard de leurs collègues est non seulement génératrice de tensions avec les autres services, mais est également jugée lourde à assumer à long terme par les agents publics de la participation.

Deuxièmement, le choc des cultures administratives s'illustre par la nature des interactions qui sont nouées entre les agents et les citoyens. Pour les agents publics de la participation, dont les missions s'inscrivent pleinement dans la NGP et le NSP, les citoyens doivent être considérés comme de véritables partenaires dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques. Les agents des autres services, au contraire, estiment que les citoyens doivent être considérés comme des bénéficiaires de services publics. Plusieurs justifications sont avancées par ces agents pour justifier leur refus d'initier une relation collaborative avec les citoyens ; la plupart tendent à corroborer celles déjà mises en évidence dans la littérature. Certains agents craignent d'entrer en contact avec les citoyens par peur d'être critiqués. Ceci est d'ailleurs cohérent avec les travaux de Conrad et al. (2011) et Yang (2005) qui mettent en évidence que les administrations publiques ont tendance à ne pas mettre en place des dispositifs participatifs lorsqu'elles sont critiquées. D'autres agents considèrent plus simplement que recueillir l'avis des citoyens serait inutile. En effet, pour ces agents qui s'inscrivent pleinement dans le modèle bureaucratique, les citoyens sont peu compétents (Culver & Howe, 2004; Pecorella, 1985), indécis (Dekker & Van Kempen, 2009), peu motivés (Yan & Ting, 2018) et les avis qu'ils émettent ne sont guidés que par la défense de leurs intérêts personnels (Hanssen & Falleth, 2014). Ils défendent ainsi l'idée selon laquelle les agents publics seraient les seuls garants de l'intérêt général. Ceci est également cohérent avec les travaux de Roberts (1997) qui établissent un lien entre l'attribution aux agents du monopole de l'expertise et une attitude négative des

agents à l'égard de la participation. Enfin, certains refusent d'entrer en contact avec les citoyens, car ils se disent surchargés ; il s'agit, là aussi, d'une caractéristique déjà soulevée dans la littérature au début des années 2000 (Brown, 2000).

Troisièmement, l'organisation du travail de la participation nécessite de travailler de manière transversale et collaborative. En effet, les services dédiés à la participation sont dépendants des autres services pour accomplir de nombreuses missions et en particulier pour réaliser le suivi des produits de la participation. À défaut de procédures claires fixant les modalités de coopération entre le service dédié à la participation et les autres services, la collaboration entre les autres services ayant adopté un fonctionnement hiérarchique et le service dédié à la participation décentralisé et collaboratif n'est pas simple. Les agents publics sont ainsi amenés à contourner ces difficultés en identifiant des personnes-ressources, dans chaque service, capables de faire avancer leurs demandes. Ces résultats confirment ainsi les travaux de Nalbandian (1999) et Huxley et al. (2016) qui établissent un lien positif entre l'attitude à l'égard de la participation et l'orientation client ou le style de management participatif d'un service. Ils confirment également que l'adoption d'un style de management rigide est associée à une attitude négative des agents publics à l'égard de la participation (Campbell & Im, 2016; Hardina, 2011; Huang & Feeney, 2016). Les recherches établissant un lien négatif entre l'orientation résultats ou technocratique d'un service et une attitude défavorable des agents à l'égard de la participation sont partiellement confirmés. À cet égard, deux définitions de l'efficacité de l'administration s'opposent. Les agents publics des autres services adoptent une attitude technocratique : les politiques publiques sont plus efficaces sans la participation des citoyens, car elles sont mises en œuvre plus rapidement (Liao & Ma, 2019; Liao & Schachter, 2018). Pour les agents publics de la participation, bien que la participation citoyenne nécessite du temps, elle contribue à produire des politiques publiques plus adaptées aux besoins des bénéficiaires et donc plus efficaces.

Il convient de nuancer ces trois enseignements en rappelant que tous les agents publics des autres services ne sont pas ancrés dans une perspective bureaucratique. Ils sont d'ailleurs nombreux à assister les agents publics de la participation en jouant le rôle de relai au sein de leur service. Faehnle et al. (2014) montrent que les services administratifs sont plus favorables que d'autres à la participation citoyenne ; nos résultats le confirment pour les services dédiés au développement durable. Ceci est notamment lié à la proximité des agents publics de la participation avec ces questions, mais aussi à la proximité administrative du service dédié à la

participation avec le service du développement durable qui sont fréquemment localisés dans le même département administratif. Contrairement aux conclusions de Liao et Schachter (2018), nos résultats ne démontrent toutefois pas de lien particulier entre une attitude favorable des agents publics de la participation et l'âge ou l'expérience des agents. Enfin, si la mise en place de services administratifs dédiés à la participation citoyenne est cohérente avec les préceptes de la Nouvelle Gouvernance Publique et du Nouveau Service Public, il est important de préciser que les agents publics de la participation n'évoquent pas spécifiquement ces paradigmes lorsqu'ils décrivent leur travail. Lorsqu'ils sont interrogés sur le sens qu'ils donnent à leur emploi, les propos tenus par les agents peuvent d'ailleurs tantôt correspondre parfaitement à la NGP et au NSP tantôt entrer en confrontation avec ceux-ci. En effet, les agents publics de la participation peuvent être plutôt favorables aux méthodes de la NGP tout en s'opposant à l'affiliation idéologique de ces théories, en particulier à l'égard de l'influence du marché ou de la nécessité d'adopter une orientation client à l'égard des usagers. De même la recherche de l'efficacité promue par la NGP n'est pas mobilisée comme argument en faveur du développement de la participation citoyenne par les agents publics de la participation. Le NSP vient combler ces dissonances entre méthodes promues et idéologies sous-jacentes pour proposer un nouveau paradigme de travail administratif qui corresponde aux convictions des agents publics de la participation.

En conclusion, nos résultats mettent en évidence que la culture bureaucratique constitue un obstacle majeur au développement des dispositifs participatifs au sein des administrations. Pour certains agents publics de la participation, certains collègues au sein d'autres services seraient même plus conservateurs et méfiants à l'égard de la participation citoyenne que la plupart des élus. Cette méfiance est source de tensions lorsque ces services sont amenés à collaborer. Quand c'est possible, les agents publics de la participation mettent en place des stratégies permettant d'éviter d'entrer en contact avec les agents les plus hostiles aux démarches participatives. Ces stratégies de contournement de certains agents, en l'absence de procédures institutionnalisées de collaboration entre les services, sont décrites comme particulièrement « usantes » par les agents publics de la participation (Arhip-Paterson, 2020b). En effet, ces derniers se déclarent désemparés lorsqu'ils constatent qu'une fois l'organisation des dispositifs participatifs derrière eux (« usure de sprint »), les tâches liées au suivi des produits de la participation au sein de leur administration leur demandent encore plus d'énergie (« usure de fond ») (Arhip-Paterson, 2020b). Face à ces obstacles difficilement surmontables à long terme, les agents publics de la participation deviennent progressivement des acteurs du phénomène de bureaucratisation ou de

procéduralisation de la participation (Ganuza & Baiocchi, 2012; Lee, 2015). Ainsi, l'attention des services dédiés à la participation est portée progressivement sur la multiplication de ces événements participatifs plutôt que sur leur produit destiné à orienter un changement en matière de politique publique (Gourgues et al., 2021). À terme, ces agents publics de la participation perdent leur motivation, qui était pourtant caractéristique de leur fonction, et renoncent à militer pour la diffusion des idéaux participatifs au sein de leur administration. Parmi les agents publics que nous avons rencontrés au sein des nouveaux services de la participation des communes de la Région de Bruxelles-Capitale durant les quatre dernières années, plus d'un tiers a quitté l'administration ou a changé de poste en son sein. Des discussions informelles engagées avec ces personnes nous confirment que ces changements sont provoqués par la combinaison de la fatigue provoquée par l'enchaînement des dispositifs et par le constat de leur impuissance face à des services administratifs bureaucratiques.

7.2. Qui pilote la mise en administration de la participation citoyenne ?

Face à des dispositifs participatifs dont la prise en compte dans l'action publique est limitée et dépendante du contexte politico-administratif dans lequel ils s'insèrent, la mise en administration de la compétence de la participation citoyenne est porteuse de beaucoup d'espoirs. Nous avons mis en évidence que pour que les dispositifs participatifs produisent des effets en termes de politiques publiques, ceux-ci doivent être endossés par les administrations publiques et par les élus. Après avoir analysé la compatibilité entre dispositifs participatifs et administration publique dans la section précédente, nous revenons dans cette section sur le rôle des élus dans la mise en administration de la participation citoyenne.

Nous l'avons vu, les agents publics de la participation portent un engagement militant en faveur de la diffusion des pratiques participatives, non seulement au sein de leur administration, mais également à l'égard des mandataires politiques. De nombreux travaux scientifiques se sont penchés sur les attitudes adoptées par les élus à l'égard de la participation citoyenne. Ces travaux montrent notamment que les caractéristiques personnelles des élus et les caractéristiques des dispositifs participatifs influencent leur positionnement à l'égard de la participation citoyenne (Bäck et al., 2007; Bacqué et al., 2010; Bottin & Schiffino, 2022; Gourgues, 2013; Heinelt, 2010, 2013; Jacquet et al., 2015; Lefebvre et al., 2020; Mazeaud, 2013b; Schiffino et al., 2019). La littérature met aussi en évidence les raisons qui poussent les

mandataires politiques à organiser des dispositifs participatifs : participer à une innovation démocratique (Schiffino et al., 2019), se construire une image participative (Mazeaud, 2013b), construire une alternance politique (Bacqué et al., 2010), se rapprocher de certaines couches d'électeurs dans le but d'engranger des victoires électorales (Goldfrank & Schneider, 2006), modifier les rapports de force dans un secteur de politiques publiques (Gourgues, 2013) ou affirmer sa capacité d'action sur les politiques publiques (Mazeaud, 2012b, p. 71). Même s'il existe différentes postures adoptées par les élus à l'égard de la participation (Jacquet et al., 2015), ceux-ci considèrent que les dispositifs participatifs sont, au mieux, des compléments à la représentation (Bottin & Schiffino, 2022). La présente thèse va au-delà de ces travaux en appréhendant les interactions entre les fonctionnaires et les mandataires politiques. Elle met ainsi au jour que, dans le cadre de leurs activités de plaidoyer en faveur du développement de la participation citoyenne, les agents publics de la participation tentent de convaincre les élus les plus sceptiques de l'utilité et de la légitimité des dispositifs participatifs. Cependant, l'activité la plus importante des agents publics de la participation lorsqu'ils échangent avec les élus est de lutter contre l'instrumentalisation des dispositifs participatifs qu'ils mettent en œuvre et de leur service. En effet, les services dédiés à la participation font fréquemment l'objet d'une lutte politique entre élus réputés vouloir maximiser leur capacité d'influence au sein de l'administration. Les agents publics de la participation ne peuvent contrer ces tentatives qu'en se faisant assister par leur hiérarchie administrative ou par l'élus compétent en matière de participation.

Les acteurs au cœur de cette lutte politique sont les élus compétents en matière de démocratie participative, que cette compétence leur soit formellement attribuée ou non. Les agents publics des nouveaux services dédiés à la participation entretiennent une relation étroite avec ces élus et leurs collaborateurs, qu'ils jugent être des alliés dans leur mission de diffusion des idéaux participatifs au sein de l'administration. En effet, tout comme les agents publics de la participation, ces élus militent en faveur de la participation citoyenne au sein des administrations. À cet égard, ils s'apparentent aux croyants militants décrits par Lefebvre et al. (2020). C'est ainsi que cette relation de confiance entre élus chargés de la participation et agents publics de la participation devient le moteur de la mise en administration de la participation. Cette relation de confiance donne aux agents publics de la participation une grande autonomie dans l'exercice de leurs tâches liées aux modalités de mise en œuvre des dispositifs participatifs. Cependant, cette autonomie ne concerne pas les décisions stratégiques concernant l'évolution du service ou l'opportunité d'organisation d'un dispositif participatif. Ces décisions restent une

compétence exclusive des mandataires politiques et de leurs collaborateurs. Cette proximité des agents publics de la participation avec les élus en charge de la participation susciterait, selon nos interviewés, la méfiance des autres élus à l'égard du service dédié à la participation et des agents qui y travaillent. Ceux-ci sont jugés trop proches de l'élus responsable de cette compétence. Alors que cette relation fusionnelle entre agents publics et élus est une force au moment de la création du service dédié à la participation, elle a tendance à affaiblir celui-ci lorsque l'élus compétent en matière de participation citoyenne change. En étudiant les services historiques de la participation citoyenne, nous avons mis en évidence qu'au gré des changements de majorité, et en particulier quand les élus ayant plaidé pour la création de ce service ou leur parti se retrouvent dans l'opposition ou perdent la compétence de la participation citoyenne, ces services sont progressivement délaissés puis oubliés. Les moyens financiers et humains qui sont consacrés au service diminuent et les élus qui en sont responsables y consacrent moins de temps. Les agents publics de la participation des nouveaux services dédiés en sont d'ailleurs conscients, et craignent l'approche des prochaines élections et l'arrivée d'un élu qui n'aurait pas la même vision pour le développement du service que l'élus actuellement en place.

Alors que la création d'un service administratif dédié à la participation citoyenne semblait être une solution permettant d'assurer un avenir durable à cette compétence au sein des administrations, nos résultats ne permettent pas d'aborder le développement de cette dynamique de mise en administration avec optimisme. En effet, nous montrons à travers cette thèse combien la mise en administration de la participation citoyenne, à défaut d'un encadrement légal contraignant et d'une localisation administrative forte, reste très dépendante des élus qui la mettent en œuvre. À cet égard, l'expérience des services « historiques » dédiés à la participation citoyenne montre que lorsque les élus en charge d'un service dédié à la participation citoyenne qui sont convaincus par le processus de mise en administration de cette compétence doivent céder leur place, ces services sont progressivement délaissés puis abandonnés.

Plus généralement, ce phénomène traduit l'absence de pilotage des dispositifs participatifs sur le temps long de ces dispositifs : des services dédiés à la participation citoyenne sont créés par des élus convaincus de leur utilité, mais l'ambition sous-jacente à la création de ceux-ci s'affaiblit à leur départ. Nous avons montré que les agents publics de la participation peuvent jouer un rôle dans la défense des produits de la participation et dans la promotion des dispositifs

participatifs, mais que la configuration administrative actuellement faible et instable de ces services ne leur donne pas suffisamment de marge de manœuvre pour réaliser ces missions en l'absence de pilotage politique de la démocratie participative. À défaut de l'existence d'un cadre légal clair encadrant la mise en administration de cette compétence ou de consensus sur la nécessité de cette mise en administration au sein des partis politiques et des gouvernements, celle-ci reste dépendante des élus qui la mettent en œuvre. La création de mécanismes permanents de consultation des citoyens au sein des Parlements de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale durant cette législature²⁸ est porteuse d'espoir pour l'institutionnalisation de tels dispositifs.

7.3. La participation citoyenne, une compétence locale comme une autre ?

Après avoir analysé la question de la compatibilité du travail de la participation avec la culture administrative et les enjeux liés au pilotage des dispositifs, nous questionnons dans cette section le processus de mise en administration de la participation citoyenne au niveau local. Comme nous l'avons mis en évidence dans cette thèse, la mise en administration de la participation citoyenne à ce niveau de pouvoir s'opère principalement par la création de services administratifs dédiés à la participation citoyenne. Nous nous interrogeons sur les prémices qui sous-tendent cette idée à partir de la délimitation de la compétence de la participation citoyenne et la nature des tâches accomplies par les agents publics de la participation.

Premièrement, la mise en place de services publics transversaux dédiés à la participation citoyenne est en phase avec le nouveau paradigme administratif de la NGP et du NSP (Denhardt & Denhardt, 2002; Torfing et al., 2020a). Ce paradigme défend en effet que les problèmes publics contemporains doivent être traités en consultant une multitude d'acteurs. À cet égard, le rôle des agents publics est de réunir les citoyens pour qu'ils délibèrent au sujet de toute matière traitée par l'administration pour qu'ils puissent jouer leur rôle de courroie de transmission en direction des services administratifs compétents ou des élus. Nous montrons dans cette thèse que la centralisation de ces missions au sein d'un service dédié à la participation n'a pas permis aux agents publics de la participation de se déployer pleinement dans ce rôle.

²⁸ Relevons en outre que la première commission délibérative qui voit le jour au sein du Parlement wallon durant l'année 2023 vise à répondre à la question suivante : « Comment impliquer les Wallonnes et les Wallons dans la prise de décision, de manière délibérative et permanente, en s'inspirant notamment du dialogue citoyen permanent existant en Communauté germanophone qui procède par tirage au sort ? ».

Les administrations locales que nous avons étudiées travaillent de manière matricielle ; or, les services dédiés à la participation, même s'ils nécessitent une spécialisation des agents publics qui y travaillent, doivent être présents de manière transversale au sein de l'administration afin d'assurer le suivi des produits de la participation qui concernent l'ensemble des compétences de l'administration. Les agents publics de la participation doivent pouvoir intervenir de manière transversale dans l'ensemble des services de l'administration. Néanmoins, vu la localisation administrative actuelle des services dédiés à la participation et leur faiblesse hiérarchique, la collaboration avec les autres services n'est possible qu'avec les services et les agents volontaires pour collaborer. L'absence de cadre clair et contraignant ainsi que l'absence de pilotage de la compétence renforcent les difficultés de collaboration entre services.

Deuxièmement, nous revenons sur la nature de la compétence de la participation citoyenne en nous interrogeant sur les prémices qui justifient que cette compétence soit considérée comme une compétence locale comme une autre. En effet, derrière la création des services administratifs dédiés à la participation, se retrouve l'hypothèse selon laquelle la participation citoyenne serait une compétence (locale) qui pourrait être exercée comme une autre, au même titre que la propreté, l'urbanisme ou encore l'état civil. Nous montrons que la participation est un « métier flou » (Jeannot, 2011) qui conduit les agents à inventer leur métier au cours de l'exercice de leur fonction (Mazeaud, 2012a; Gourgues, 2012). Les agents publics de la participation réalisent des tâches variées ; celles-ci sont liées aux dispositifs participatifs qu'ils organisent et à leur suivi, mais également aux demandes des citoyens qui prennent contact avec eux comme porte d'entrée au sein de l'administration. Les tâches qui distinguent les agents publics de la participation des autres agents sont leurs activités de militantisme en faveur de la diffusion des idéaux de la participation citoyenne et de défense des produits de la participation. Nous montrons combien ces tâches de négociation avec les acteurs impliqués dans les dispositifs participatifs se distinguent des tâches accomplies par les agents publics d'un même niveau dans d'autres services, par leur dimension politique et stratégique. L'absence de cadre légal ou réglementaire qui conduit ces agents publics de la participation à construire eux-mêmes leur fonction soulève la question de l'encadrement de l'exercice de ces tâches. La mise en administration de la participation citoyenne interroge les compétences qui sont confiées aux agents publics de la participation tant elles semblent toucher à des valeurs cardinales en démocratie. Elles concernent en effet une question au cœur des tensions qui existent au sein des sociétés démocratiques : qui gouverne les politiques publiques (Dahl, 2005; Genieys & Hassenteufel, 2012) ? Si l'existence d'une influence politique des agents publics, et notamment

des élites, a longuement été étudiée (Lascoumes & Le Galès, 2005; Sabatier, 1993), l'exercice de cette compétence dans un contexte de flou quant à leur fonction et d'absence de pilotage de cette compétence reste questionnable. Ainsi, la création de services dédiés à la participation nous rappelle que ces compétences démocratiques fondamentales nécessitent une expertise spécialisée, et qu'il est nécessaire de prendre en considération le potentiel d'influence des agents qui mettent en œuvre les politiques de démocratie participative. Dans les conditions dans lesquelles ces compétences sont actuellement exercées, le manque d'encadrement du travail des agents publics de la participation soulève une question démocratique fondamentale. Si l'on souhaite véritablement que les citoyens soient impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, cette charge peut-elle véritablement reposer sur les épaules d'agents publics qui travaillent au sein d'un service administratif ?

Nous avons exposé dans cette thèse les blocages auxquels sont confrontés les agents publics de la participation. Face aux difficultés de pilotage à long terme du service et de collaboration avec les autres services, la mise en administration de la participation citoyenne est-elle réellement un remède au manque de prise en compte des produits de la participation citoyenne ? La création de services dédiés à la participation a suscité beaucoup d'espoir pour le suivi des productions de la participation. Nous démontrons dans cette thèse que si les agents publics de la participation, par leur connaissance des rouages des institutions, peuvent jouer un rôle pour militer en faveur du suivi des dispositifs, la création d'un service dédié ne peut être pensée sans un effort de changement de culture au sein des administrations.

7.4. La mise en administration de la participation citoyenne contribue-t-elle à la formation d'un réseau de praticiens de la participation ?

Dans cette thèse, nous montrons le développement d'une culture de la participation citoyenne dans le chef des agents publics chargés de participation citoyenne dans les communes bruxelloises. Nous mettons notamment en évidence que les agents qui intègrent ces nouvelles fonctions tentent progressivement de tisser des liens avec les autres agents publics de la participation travaillant dans les administrations communales de leur région. Progressivement se forme un réseau de praticiens de la participation citoyenne qui peut être résumé en trois points.

Primo, certains chargés de participation citoyenne tentent d'organiser des rencontres de travail entre agents publics de la participation issus de différentes administrations. Ces réunions sont organisées directement par des services administratifs locaux ou par d'autres acteurs présentant une légitimité à intervenir en la matière avec une capacité d'action supralocale. À cet égard, un groupe de travail réunissant les agents compétents en matière de participation existe au niveau de l'union des villes et communes de la capitale. Au fur et à mesure des rencontres, ces agents tissent des liens et se recontactent fréquemment lorsqu'ils ont besoin de conseils dans l'exercice de leurs fonctions. Ces contacts sont le plus souvent interpersonnels, mais peuvent également être collectifs : certains agents utilisent en effet ponctuellement des groupes de discussion collectifs d'agents de la participation, via les réseaux sociaux professionnels ou les plateformes de message instantané pour demander conseil à leurs collègues.

Deuxio, ces acteurs se retrouvent à l'occasion de formations organisées en matière de démocratie participative. Ces formations peuvent être des formations généralistes sur la participation citoyenne ou des formations ponctuelles destinées à maîtriser une compétence particulière (la facilitation d'une table de discussion) ou un outil en particulier (un budget participatif ou un « *World Café* »). Dans ces formations se côtoient agents publics de la participation et opérateurs de la participation, citoyens engagés, conseillers politiques ou élus. Il n'est pas rare qu'à l'issue de ces formations, les participants gardent contact et s'invitent à des événements de réseautage autour de la question de la participation en Belgique, comme les rencontres annuelles de la participation citoyenne organisées sous la coupole du certificat inter-universités en démocratie participative. À l'initiative d'opérateurs spécialisés en matière de participation citoyenne, divers acteurs se sont notamment rassemblés en novembre 2023 afin de créer un réseau structuré d'acteurs de la participation citoyenne en Belgique, en s'inspirant d'autres réseaux à l'étranger, dont notamment l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne en France. Une vingtaine d'acteurs de la participation se sont rassemblés à cette occasion, accueillis par le service de la participation de la ville de Bruxelles.

Tertio, certains partis politiques jouent un rôle dans le processus de socialisation des agents publics de la participation les plus proches du parti, et en particulier les nouveaux chargés de participation citoyenne récemment engagés depuis les élections locales de 2018. Ces partis réunissent leurs élus locaux compétents en matière de participation citoyenne en groupes de travail afin d'échanger sur le développement de leurs projets en cours et de partager leurs bonnes pratiques. Ces groupes de travail se réunissent ponctuellement afin de traiter d'une

thématique spécifique à la participation citoyenne, comme l'organisation d'un budget participatif ou la création d'une plateforme de participation en ligne. Les élus qui participent à ces groupes de travail restent en contact à travers des groupes de discussion dédiés à cette thématique sur des plateformes de messagerie instantanée. Plusieurs agents publics de la participation nous ont confié avoir été invités à ces réunions. Ceci concerne principalement les nouveaux chargés de la participation, récemment engagés par l'élus compétent en matière de participation. Les chargés de participation historiques sont en effet plutôt réticents à l'idée de participer à des groupes de travail organisés par un parti politique, de peur d'être assimilés à ce parti, ce qui pourrait détériorer certaines de leurs relations au sein de l'administration. Ce rôle des partis politiques comme catalyseurs d'une culture commune de la participation tant dans le chef des élus que dans celui des agents publics de la participation mériterait toutefois d'être approfondi.

Ces trois tendances favorisent le développement d'une culture professionnelle de la participation citoyenne dans le chef des agents publics de la participation et des élus compétents en matière de participation. D'autres acteurs sont cependant concernés par cette dynamique de mise en réseau autour de la participation citoyenne en Belgique. Ces acteurs sont les opérateurs de la participation citoyenne et les chercheurs en innovations démocratiques. Les opérateurs de la participation citoyenne sont des professionnels de la participation citoyenne issus du secteur privé ou associatif qui jouent en effet un rôle moteur dans le développement des réseaux d'acteurs de la participation citoyenne. Plus que les agents publics de la participation, ils consacrent une partie significative de leur temps à créer des liens avec tous les acteurs, de manière informelle ou en organisant des événements permettant de rassembler les personnes concernées autour de thématiques communes. Les relations entretenues par les agents publics de la participation avec les opérateurs sont peu abordées dans cette thèse parce que les premiers mentionnent que celles-ci ne sont pas des sources de tensions lourdes dans l'exercice de leur fonction. Lorsqu'ils évoquent leurs relations avec les opérateurs de la participation, les agents publics de la participation mentionnent systématiquement connaître les quelques grands acteurs du marché belge de la participation citoyenne, en évoquant les échos positifs et négatifs qu'ils ont récoltés à leur égard. Les agents publics de la participation affirment être périodiquement en contact avec ces acteurs dans le cadre de démarchages qu'ils effectuent à l'égard des administrations compétentes en matière de participation. Au sein des dispositifs participatifs, des tensions peuvent naître en cas de désaccords ou d'insatisfaction entre les agents et les opérateurs avec lesquels ils sont sous contrat. Cependant, ces tensions sont décrites comme

inévitables dans une telle relation, mais surmontables. Pour la plupart des agents publics rencontrés, loin d'être des menaces pour le développement des services de la participation, les opérateurs de la participation citoyenne sont des partenaires. En effet, parmi les agents publics rencontrés se dégage un consensus sur le fait que l'engagement d'opérateurs externes spécialisés en matière de participation citoyenne reste indispensable pour accomplir certaines tâches nécessaires au bon déroulement des dispositifs participatifs malgré l'existence d'un service dédié à la participation citoyenne. Le deuxième groupe d'acteurs concernés par cette dynamique est celui des chercheurs universitaires issus de différentes disciplines des sciences humaines qui travaillent sur la démocratie participative. Certains travaux ont déjà mis en évidence l'activisme d'une partie des chercheurs travaillant sur la démocratie participative (Jacquet & Reuchamps, 2016). Les nouveaux chargés de participation citoyenne sont fréquemment en contact avec certains d'entre eux. Ces contacts sont noués à l'occasion d'événements ou de formations portant sur la participation citoyenne. Les chercheurs sont ensuite fréquemment recontactés par ces agents afin d'échanger et de recevoir des conseils sur les dispositifs participatifs qu'ils organisent. Ils peuvent également être invités à rejoindre un jury destiné à choisir un opérateur dans le cadre d'un marché public, à prendre part à un dispositif participatif en tant que personnes-ressources ou à l'évaluer. Enfin, en dehors de l'organisation de dispositifs participatifs, ils peuvent être invités à participer au recrutement de nouveaux engagés au sein du service dédié à la participation.

Dans les premières pages de cette thèse, nous mobilisons le triptyque élus/citoyens/techniciens, plus communément appelé « triangle des acteurs » des dispositifs participatifs, pour présenter notre questionnement de recherche. À l'issue de cette recherche, il convient de revenir sur cet outil en le mettant à jour afin de l'adapter à l'étude de la mise en administration de la participation citoyenne. Cet outil, encore fortement utilisé dans le monde militant (Mazeaud, 2013a), est peu adapté aux travaux contemporains sur ces questions pour trois raisons.

Premièrement, ce triangle n'opère pas de distinction entre les opérateurs de la participation citoyenne (parfois également appelés professionnels de la participation citoyenne) et les agents publics, qu'il s'agisse des agents publics de la participation ou des agents publics sectoriels amenés à intervenir à titre d'experts dans les dispositifs participatifs et/ou à effectuer le suivi des recommandations formulées par les citoyens. En invisibilisant ces distinctions, le triangle ne permet pas de saisir la dimension centrale des relations internes à l'administration dans l'analyse des dispositifs participatifs organisés par des administrations publiques. Ainsi, les

agents publics de la participation, parfois aidés par des opérateurs, se retrouvent au centre de ce triangle en adoptant un rôle d'intermédiaires ou de modérateurs des dispositifs participatifs organisés au sein des institutions publiques.

Deuxièmement, ce triangle montre que les dispositifs participatifs sont le résultat d'interactions entre trois types d'acteurs : les citoyens, les techniciens et les élus, qui sont présentés comme des blocs monolithiques. Or, nous avons montré que ces acteurs peuvent adopter des positions diamétralement opposées à l'égard de la participation. En effet, tant la revue de la littérature que nos résultats démontrent la grande diversité des attitudes des agents publics à l'égard de la participation. De même, les attitudes des élus en matière de participation peuvent osciller entre pilotes de la mise en administration et obstacles à la mise en place de dispositifs participatifs (notamment lorsqu'ils tentent de l'instrumentaliser). Les mêmes attitudes se retrouvent *mutatis mutandis* dans le chef des citoyens.

Troisièmement, ce triangle présente les dispositifs participatifs comme étant le résultat d'une interaction entre acteurs qui, bien qu'ayant des poids différents, sont suffisamment proches pour être comparés. Or, nous soutenons dans cette thèse que dans le cadre des dispositifs participatifs mis en œuvre par des administrations publiques, les agents publics (et en particulier les agents sectoriels) sont des acteurs clés dont l'importance est sans commune mesure avec les autres acteurs que sont les élus et les citoyens. Ainsi, les agents publics de la participation ne sont pas des acteurs qui peuvent être replacés à une extrémité du triangle, mais bien au centre du processus de mise en administration de la participation citoyenne, comme des acteurs pivots.

7.5. La participation citoyenne, un « métier flou » ?

Nous montrons dans cette thèse que le métier d'agent public de la participation est un « métier flou » (Jeannot, 2011). Ce concept, qui renvoie à des réalités très diverses, est utilisé pour désigner une fonction administrative au sein de laquelle la description des tâches fournies aux agents (notamment via la fiche de poste) est peu précise. Dans de nombreux cas, ce manque de précision sur les attentes à l'égard de leur travail se poursuit durant l'exercice de leur fonction. Jeannot (2011) ajoute également que ce flou s'étend jusqu'à la position institutionnelle dans laquelle ces agents sont placés et jusqu'aux dispositifs d'action publique dans lesquels ils sont impliqués. Ces postes se retrouvent au sein de secteurs dans lesquels la définition d'un programme politique cohérent et de normes univoques de mise en œuvre est particulièrement complexe, car clarifier ces éléments viendrait mettre en lumière que ceux-ci entrent en

contradiction avec les pratiques majoritaires d'autres acteurs du même secteur. Jeannot (2011) analyse en particulier les métiers liés à la gestion publique territoriale (chargés de projet pour la politique de la ville ou chargés de développement rural). Il met en évidence que dans ces secteurs « flous », le métier n'est plus le centre de gravité de l'action publique et est remplacé par des communautés d'acteurs qui partagent des références, pratiques et idées communes.

Le cadre conceptuel des « métiers flous » est une porte d'entrée fertile pour analyser le métier des agents publics de la participation, que Jeannot (2011) n'analyse pas spécifiquement dans son ouvrage. Cette grille d'analyse permet aussi de comparer la fonction d'agent public de la participation à d'autres fonctions administratives qui soulèvent les mêmes enjeux. À cet égard et à partir du concept de métier flou, les fonctions de chargé de développement durable, de chargé de projet en matière d'accessibilité, de chargé de projet genre ou de référent diversité et inclusion peuvent être comparées à la fonction d'agents publics de la participation. Le point commun de ces nouveaux métiers, nécessitant un travail transversal au sein des administrations publiques, est qu'ils introduisent une nouvelle manière de travailler au sein des administrations qui vient bousculer les méthodes dominantes au sein des autres services administratifs. Finalement, plutôt que de mettre en œuvre des politiques publiques permettant de favoriser les matières pour lesquelles ils ont été engagés, ces agents sont amenés à consacrer un temps considérable à convaincre les agents publics des autres services de l'utilité de leur fonction et de la nécessité de prendre en compte ces nouveaux enjeux dans leurs activités au quotidien. Pour toutes ces raisons, il est probable que le sentiment d'isolement au sein de l'administration provoqué par ce phénomène ne soit pas spécifique aux agents publics de la participation, mais qu'il soit partagé par l'ensemble des agents publics qui occupent des « métiers flous » au sein des administrations. Si ce sentiment d'isolement concerne potentiellement tous les agents publics occupant une fonction n'ayant pas d'équivalent au sein de l'administration, il est accentué dans les métiers flous. À cet égard, le positionnement administratif du service et le profil des agents qui y sont engagés sont déterminants. Si un nouveau service est appelé à faire infuser ses pratiques au sein de l'ensemble des autres services, celui-ci doit être situé à une place incontournable dans l'organigramme administratif. Les agents à qui cette mission est confiée doivent déjà avoir une connaissance fine du fonctionnement administratif et des jeux de pouvoir qui ont cours au sein de leur institution avant de se lancer dans une telle entreprise. Or, nous montrons que les nouveaux services dédiés à la participation souffrent d'un positionnement hiérarchique faible et sont composés de jeunes agents ayant une faible expérience administrative. De même, les fonctions créées dans ces nouveaux services dédiés

ne sont pas des fonctions statutaires. Les agents publics de la participation rencontrés se retrouvent en effet majoritairement sous un statut d'agent contractuel, ce qui contribue à déformer leur positionnement lorsqu'ils collaborent avec des agents publics statutaires d'autres services.

Enfin, nous avons montré dans cette recherche que la fonction d'agent public de la participation est une fonction qui attire des agents ayant un profil militant en faveur de la participation citoyenne. Face aux difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions, cette thèse met en évidence l'épuisement progressif de ces agents. La question du bien-être au travail est un phénomène de société qui dépasse largement les services dédiés à la participation citoyenne. Cependant, le caractère « flou » d'une fonction nécessitant de collaborer avec des services peu demandeurs de collaboration, combiné à la dimension militante forte des agents qui occupent ces fonctions sous un statut administratif peu protecteur, contribue à renforcer les facteurs susceptibles de provoquer le mal-être de ces travailleurs au sein de l'administration. La dimension militante forte qui sous-tend l'engagement de ces agents dans un service dédié à la participation contribue à renforcer ce sentiment de mal-être lorsqu'ils constatent l'impossibilité de provoquer un changement de paradigme à l'intérieur des administrations. Pour les agents publics rencontrés qui ont depuis lors quitté leurs fonctions, c'est lorsqu'ils prennent acte de cet état de fait qu'ils décident de progressivement chercher un nouvel emploi avant de démissionner. Parmi les nouveaux chargés de la participation rencontrés, certains sont restés dans le secteur public, tout en gardant cette conviction que les citoyens devraient être impliqués plus largement dans les affaires publiques. D'autres nous ont partagé avoir changé de fonction pour une fonction de conseil politique, afin de pouvoir œuvrer pour une augmentation de la participation citoyenne à un autre niveau.

7.6. La bureaucratisation de la participation citoyenne : l'échec de la mise en administration au niveau local ?

Dans cette thèse, nous soutenons que le développement des services dédiés à la participation au niveau local en Belgique participe au phénomène de bureaucratisation de la participation citoyenne. Dans le contexte de services faibles et peu encadrés, l'attention des agents publics de la participation est amenée à porter naturellement davantage sur les événements participatifs que sur les effets politiques que ceux-ci peuvent engendrer. Ce phénomène observé au niveau local intervient pourtant dans un contexte où plusieurs parlements du Royaume ont été

particulièrement innovants en créant des dispositifs permanents de participation citoyenne, imposant aux gouvernements de se positionner face aux recommandations formulées dans le cadre de ces dispositifs. Dans ce contexte, la mise sur pied de services dédiés à la participation au niveau local ne semble pas en mesure de provoquer un véritable changement politique. Alors qu'elle était une exception au début de notre recherche en 2017, la participation au sein des administrations publiques au niveau local est aujourd'hui devenue tout à fait conventionnelle. En effet, même si le paysage des administrations dédiées à la participation reste contrasté d'une commune à une autre, rares sont les communes qui ne mettent pas en œuvre des dispositifs participatifs aujourd'hui. Ceux-ci se sont répandus massivement et ne sont plus des dispositifs considérés comme innovants politiquement, comme il y a encore une dizaine d'années.

Le développement de la mise en administration de la participation citoyenne en Belgique se caractérise par trois mouvements parallèles. Dans un premier temps, certaines administrations centrales de l'État, mais aussi des administrations communales de certaines grandes villes créent des postes de soutien à l'institutionnalisation de la participation. Les agents qui occupent ces postes sont chargés de créer des outils permettant aux administrations qui le souhaitent de développer des projets en matière de participation citoyenne. Ces agents sont peu nombreux et, surtout, n'organisent pas directement des dispositifs participatifs au sein de leur administration. Dans un second temps, certains parlements, avec le Parlement de la communauté germanophone de Belgique en tête, créent des dispositifs permanents de participation citoyenne. Ces dispositifs attirent l'attention internationale et contribuent à mettre sur le devant de la scène politico-médiatique le développement des innovations démocratiques. Plusieurs acteurs politiques dont les partis verts, essentiellement en Belgique francophone, mentionnent leur volonté de développer ces dispositifs à d'autres niveaux de pouvoir. Dans un troisième temps, un nombre croissant d'administrations locales entreprend de créer un service dédié à la participation ou d'augmenter les moyens consacrés au service dédié à la participation existant. Dans cette recherche, nous mettons en évidence que la mise en place de ces services peine à provoquer un changement de paradigme en faveur de la participation citoyenne au sein de l'administration.

Ce constat nous conduit à questionner les modalités de la mise en administration de la participation citoyenne en Belgique. Alors que le niveau local est parfois présenté comme le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen (à tout le moins, en termes de confiance par rapport

aux autres niveaux de pouvoir²⁹), c'est celui qui parvient le moins à créer un contexte institutionnel permettant le développement de dispositifs participatifs. Ainsi, dans le contexte belge, nous remarquons que le développement de la participation citoyenne au sein d'institutions publiques a principalement eu lieu via les parlements des entités fédérées et les administrations locales. Au niveau de l'État fédéral belge, hormis les quelques administrations de support à l'institutionnalisation évoquées dans le chapitre quatre, il n'existe aucune administration publique autonome destinée à organiser directement des dispositifs participatifs. La situation est similaire au sein des entités fédérées. Pourtant, l'action d'une administration publique supralocale et indépendante du pouvoir politique pourrait être un soutien de poids au développement de la mise en administration de la participation citoyenne au niveau local. Elle pourrait par exemple intervenir en tant qu'autorité de contrôle des dispositifs participatifs imposés par la loi, de sa propre initiative ou sur une saisie citoyenne. Même sans aller jusqu'à créer un véritable « droit à la participation », elle pourrait être amenée à contrôler la participation réglementée, par exemple à travers les enquêtes d'urbanisme.

7.7. Les services administratifs dédiés à la participation : la pointe émergée de l'iceberg ?

Plusieurs travaux scientifiques ont entrepris de créer des outils théoriques permettant d'analyser les fonctions assumées par les agents publics dans le cadre des dispositifs participatifs. Agger et Sørensen (2018), à partir d'une étude des agents publics en charge de l'innovation collaborative dans les projets de planification urbanistique, proposent une typologie des rôles assumés par ces agents dans ces dispositifs. Elles distinguent ainsi les rôles de pilote de processus, de *whip*, de promoteur de la culture collaborative et de communicant (Agger & Sørensen, 2018, notre traduction). Le pilote dirige les processus d'innovation collaborative, le *whip* utilise différents incitants « doux » afin de faire collaborer les acteurs les plus réticents à ces processus, le promoteur de la culture collaborative met en lumière et valorise les attitudes collaboratives adoptées par les acteurs administratifs et le communicant tente de créer une culture du compromis entre acteurs administratifs afin d'éviter l'émergence de conflit (Agger & Sørensen, 2018). Les trois typologies suivantes portent sur les professionnels de la participation et éclairent de manière incidente le rôle des agents publics dans les dispositifs. La première est celle de Bherer, Simard et Gauthier (2017b). Celle-ci distingue quatre types de

²⁹ Cf. *not.* OCDE, Instaurer la confiance et renforcer la démocratie, enquête 2023.

fonctions adoptées par les professionnels de la participation en distinguant les promoteurs, les réformateurs, les militants et les facilitateurs. La seconde est la typologie proposée par Blijleven et ses collègues (2019). Celle-ci distingue les professionnels avec un impact public, les facilitateurs professionnels, les managers publics situés à un échelon inférieur et les managers publics situés à un échelon exécutif. Enfin, Sa Vilas Boas (2020) distingue l'agent public militant, le professionnel de la mobilisation citoyenne et l'expert de la participation citoyenne. Dans cette thèse, nous proposons une typologie des agents publics de la participation composée de quatre idéaux-types : le nouveau chargé de participation, le chargé de participation historique, l'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives, le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation.

Les deux premiers idéaux-types proposés (le nouveau chargé de participation et le chargé de participation historique) présentent des caractéristiques communes avec différentes typologies présentées dans la littérature et en particulier aux quatre profils décrits par Agger et Sørensen (2018) ainsi que par Bherer, Simard et Gauthier (2017b). Dans la typologie de Blijleven et al. (2019), ces profils renvoient soit au profil du manager public situé à un échelon inférieur, à l'agent public de première ligne ou au facilitateur professionnel. Enfin, dans la typologie de Sa Boas, les deux premiers idéaux types renvoient au profil de l'agent public militant. Toutes ces typologies posent un constat commun : dans le cadre des dispositifs participatifs, ces agents assument des fonctions de conception et de mise en œuvre, en passant par la facilitation. Au sein de leur administration, les agents publics de la participation sont des acteurs engagés qui militent en faveur de la diffusion de la participation citoyenne dans les pratiques administratives. Ces typologies montrent en particulier les stratégies mises en place par les agents publics, leurs collègues et, dans une moindre mesure, les élus avec lesquels ils échangent de l'utilité de leur démarche participative. Notre typologie, combinée à l'analyse des relations entre acteurs présentée dans le chapitre six, complète ces apports de la littérature en approfondissant en particulier les conditions institutionnelles dans lesquelles les services dédiés à la participation citoyenne se développent. Elle permet d'aborder les effets de la nouveauté ou de la longévité du service dédié sur les missions qui sont attribuées aux agents. Ensuite, elle permet, lorsqu'elle est lue avec le chapitre six, de comprendre que la mise en administration dans de telles conditions est vouée à produire un phénomène de bureaucratisation et à épuiser les agents à travers la combinaison d'une « usure de fond » et d'une « usure sprint » (Arhip-Paterson, 2020b).

Les deux autres profils proposés dans notre typologie (l'agent ayant une autre fonction qui effectue des tâches participatives, le chargé de support à l'institutionnalisation de la participation) ne peuvent être mis en relation avec les autres typologies présentées, même s'ils présentent quelques traits communs (principalement en termes de positionnement institutionnel) avec l'idéal-type des agents publics de première ligne (pour le premier) et des managers publics situés à un échelon exécutif (pour le second) proposés par Blijleven et ses collègues (2019). Nos deux profils permettent ainsi de mettre en évidence que le processus de mise en administration de la participation citoyenne est un mouvement de fond qui s'opère sur deux fronts au sein des administrations. Le premier front renvoie au travail des nouveaux chargés de participation et chargés de participation historique : ces agents représentent la pointe émergée de l'iceberg du développement de la participation citoyenne au sein des administrations. Les agents ayant une autre fonction qui effectuent des tâches participatives constituent en effet la majorité des agents publics confrontés aux dynamiques participatives au sein des administrations publiques. À eux seuls, ils représentent plus de 80% des agents publics impliqués dans des dispositifs participatifs mis en place par des administrations publiques. Avec les agents chargés de support à l'institutionnalisation de la participation citoyenne et à travers les tâches ponctuelles qu'ils réalisent dans le cadre de dispositifs participatifs, ces agents se forment aux techniques de la participation citoyenne, mais surtout, ils contribuent à diffuser, lentement mais sûrement, la culture de la participation citoyenne dans l'ensemble des services administratifs sectoriels. Ces agents occupent des fonctions aussi variées que celles de secrétaires de commission parlementaire, d'ouvriers techniques, de traducteurs ou de conseillers juridiques. Cette typologie nous permet d'éclairer la question de l'influence potentielle de ces agents, qui forment la surface immergée de l'iceberg de la mise en administration de la participation citoyenne, dans le travail de changement culturel au sein des administrations opéré par les agents publics de la participation. Enfin, de manière plus générale, cette typologie est la seule typologie centrée uniquement sur les agents publics de la participation, là où les autres typologies abordent les agents publics de la participation comme des professionnels de la participation parmi d'autres. Une telle entrée par les administrations est nécessaire afin de mettre en évidence que la participation ne peut être mise en œuvre au sein des administrations sans questionner la culture administrative majoritaire des autres services administratifs. En outre, cette typologie permet de cartographier l'ampleur du mouvement de mise en administration de la participation au sein des administrations publiques belges et de comprendre les fonctions, les tâches et le temps de travail consacrés par ces différents agents à la participation citoyenne.

8. Conclusion générale

Jusqu'à maintenant, beaucoup d'initiatives de participation se sont toujours faites par des associations, ou des acteurs privés (...). Et parfois, ça s'arrête là en fait. Et donc, le résultat : qu'est-ce qu'on en fait ? Il n'y a aucun engagement qui est pris. Et ici, la participation citoyenne est institutionnalisée dans une administration. Pour moi (...), c'est là que devrait avoir lieu la participation en fait.

Laetitia (chargée de participation dans une commune bruxelloise)

Cette thèse s'inscrit dans les travaux consacrés à l'étude de la participation citoyenne en tant que réponse apportée dans un contexte de mise sous tension des régimes représentatifs contemporains. Malgré la multiplication des dispositifs participatifs organisés partout dans le monde à l'initiative d'acteurs privés et publics (Font et al., 2014; Smith, 2009), la prise en compte des dispositifs participatifs dans l'action publique reste limitée et dépendante du contexte politico-administratif dans lequel ils s'insèrent (Bherer et al., 2016; Michels & De Graaf, 2017). Dans cette thèse, nous avons étudié le phénomène de mise en administration de la participation citoyenne en Belgique par le prisme des agents publics de la participation. Nous avons commencé par mettre en évidence le développement du phénomène de la participation citoyenne en Belgique. Ensuite, sur la base de 41 entretiens réalisés avec des agents publics impliqués dans des dispositifs participatifs ainsi que sur la base d'observations participantes de tels mécanismes, nous avons mis en évidence quatre profils d'agents publics concernés par les dynamiques participatives en Belgique. Dans un troisième temps, nous avons étudié le profil des agents publics chargés de participation dans des administrations communales situées dans la Région de Bruxelles-Capitale, en analysant les interactions qu'ils entretiennent avec les autres acteurs des dispositifs participatifs. Nous revenons dans cette conclusion générale sur nos résultats et les enjeux que ceux-ci soulèvent pour des recherches futures et pour le développement du processus de mise en administration de la participation citoyenne.

8.1. Résultats

Cette thèse met en évidence le profil des agents publics de la participation et les missions qu'ils accomplissent. Elle montre que ces agents militent activement pour que les administrations considèrent les citoyens comme de véritables partenaires dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques plutôt que comme des bénéficiaires des services publics. Au sein de leurs administrations et dans le cadre de leurs échanges avec les mandataires politiques, les agents publics de la participation militent également en faveur de la diffusion des idéaux

participatifs. Nous montrons que l'une des missions les plus importantes de ces agents est de concevoir et de mettre en œuvre des dispositifs participatifs. Dans ce cadre, ils sont amenés à gérer les tensions que ces ceux-ci génèrent. Nous mettons en évidence l'incompatibilité de la culture administrative de leur administration avec les missions de la participation qu'ils souhaitent développer. Les blocages liés à la culture de leur administration dans l'exercice de leurs fonctions sont de trois types.

Premièrement, les procédures administratives en place sont décrites comme particulièrement limitantes pour organiser les dispositifs participatifs et mettre en œuvre leurs recommandations. Les agents évoquent que ces procédures décrites comme rigides empêchent l'organisation de dispositifs participatifs agiles nécessitant de la souplesse et de la flexibilité. Plus fondamentalement, l'attitude méfiante, voire hostile, des agents publics des autres services à l'égard de la participation complique également le travail des agents publics de la participation. Pour ceux-ci, leurs collègues seraient d'ailleurs plus « conservateurs » que les mandataires politiques en matière de participation citoyenne. Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette méfiance des agents publics des autres services à l'égard des dispositifs participatifs : ceux-ci augmentent leur charge de travail et les conduit à changer la manière dont ils considèrent les citoyens, passant d'une relation de bénéficiaire à celle de partenaire. Nous mettons en évidence que les agents publics de la participation mettent en place des stratégies afin d'éviter ces difficultés, par exemple en constituant un réseau de personnes-ressources au sein de chaque service qui pourraient faire progresser leurs demandes.

Deuxièmement, la dimension verticale ou en silo du travail administratif est présentée comme un obstacle majeur au travail de la participation. En effet, la nature des tâches réalisées par les agents publics de la participation nécessite que ceux-ci agissent de manière transversale au sein de leur administration afin de faire le suivi des productions de la participation. En effet, les dispositifs participatifs peuvent porter sur des thématiques couvrant les compétences de l'ensemble des services de l'administration. Or, les nouveaux services administratifs dédiés à la participation sont créés au sein de services administratifs verticaux caractérisés par une faiblesse structurelle qui les empêchent de mener à bien ces missions.

Troisièmement, les agents publics de la participation doivent mettre en œuvre différentes stratégies afin de se faire attribuer le monopole de l'organisation ou du contrôle des dispositifs participatifs au sein de l'administration. Ce monopole permet aux agents de contrôler la qualité

des dispositifs mis en œuvre au sein de leur administration et de marquer leur territoire administratif en justifiant la pertinence de leur existence.

Alors que les relations qu'ils entretiennent avec les agents publics des autres services sont source de tensions, les relations qu'ils entretiennent avec les mandataires politiques compétents en matière de participation sont particulièrement bonnes. Nos résultats soulignent que cette bonne relation est le moteur de la mise en administration de la participation. Cependant, cette relation est fragile. En effet, à défaut d'existence d'un texte réglementaire qui encadre le travail du service, la survie de celui-ci repose essentiellement sur le maintien de l' élu en charge de la participation à son poste. Les agents craignent ainsi qu'un changement de majorité ou d' élu compétent en matière de participation ne conduise à déconstruire tout le travail entrepris par ces agents, en particulier dans un contexte de faiblesse institutionnelle du service dédié à la participation. La trajectoire des services historiques dédiés à la participation montre qu'il s'agit d'un risque sérieux. Ce phénomène traduit plus généralement l'absence de pilotage des dispositifs participatifs sur le temps long. Cette thèse montre que des services dédiés à la participation citoyenne sont créés par des élus convaincus de leur utilité, mais que ceux-ci ne parviennent pas à leur donner suffisamment de robustesse pour qu'ils puissent continuer à exister après leur départ. À terme, ces difficultés conduisent les services dédiés à la participation à faire porter leur attention sur les événements participatifs plutôt que sur leurs produits, dont l'objectif est d'orienter un changement en matière de politique publique (Gourgues et al., 2021). Dans ces circonstances, la mise en administration de la participation risque de produire un phénomène de procéduralisation de la participation (Ganuza & Baiocchi, 2012; Lee, 2015).

En parallèle des processus de mise en administration que nous avons décrits dans cette recherche se développe un réseau de praticiens de la participation en Belgique. Nous mettons en évidence la formation progressive d'une communauté de praticiens de la participation citoyenne composée d'agents publics de la participation, d'opérateurs de la participation citoyenne, d'élus, de chercheurs et de citoyens engagés. Nous mettons également en évidence que certains partis politiques participent à ce moment en essayant de coordonner leurs politiques de démocratie participative au sein des arènes où ils détiennent ces compétences. À cet égard, le triptyque citoyen/techniciens/élus utilisé au début de cette thèse pour analyser le phénomène de mise en administration de la participation est réactualisé, en montrant que les acteurs qui les composent recouvrent une large diversité, mais aussi que cet outil invisibilise des acteurs et des interactions pourtant cruciaux pour comprendre la mise en administration de la participation.

Ensuite, nous mettons en évidence la pertinence du concept de « métier flou » (Jeannot, 2011) pour analyser le métier d'agent public de la participation. Ce concept permet en effet de comparer la fonction d'agent public de la participation à celle d'autres fonctions administratives qui soulèvent les mêmes difficultés liées à un travail transversal qui entre en confrontation avec une culture administrative dominante, et au sentiment d'isolement que provoque cette incompatibilité des tâches réalisées avec la culture administrative dominante. Enfin, nous mettons en évidence que les services dédiés à la participation représentent la pointe émergée de l'iceberg du processus de changement culturel au sein des administrations, et que cette typologie invite aussi à regarder les effets de la mise en place de dispositifs participatifs par les autres agents que les agents publics de la participation. Nous y présentons les mouvements qui ont caractérisé la mise en administration de la participation citoyenne en Belgique et qui permettent d'éclairer le développement du phénomène de bureaucratisation de la participation citoyenne.

Dans cette thèse, nous montrons que les services publics et les agents publics qui les composent sont des acteurs clés des dispositifs participatifs. Nous plaçons pour qu'une plus grande attention scientifique soit portée sur les modalités de mise en administration de la participation citoyenne et sur sa compatibilité avec le fonctionnement administratif des autres services. En conclusion, les agents publics de la participation jouent un véritable rôle de serviteurs des dispositifs participatifs, mais cette mission est largement dépendante des conditions institutionnelles dans lesquelles le travail des agents de la participation se déploie.

8.2. Enjeux pour le développement de la mise en administration de la participation et pistes pour les recherches futures

Dans cette recherche, nous soutenons que le processus de mise en administration de la participation ne peut être mené à bien à défaut d'un travail de changement profond de culture administrative. Nous montrons qu'une meilleure intégration par les administrations du paradigme de la Nouvelle Gestion Publique et du Nouveau Service Public contribuerait à rendre les dispositifs participatifs plus compatibles avec l'organisation administrative. Les agents publics ont des atouts indéniables pour contribuer à ce processus de changement de culture au sein de l'administration, mais ils ne peuvent agir seuls. À défaut de changement des pratiques administratives, nous montrons que les nouveaux chargés de participation perdent progressivement leur motivation et finissent par quitter leur emploi.

Ensuite, nous proposons une réflexion sur les modalités de la mise en administration de la participation citoyenne. En effet, la création de services dédiés à la participation citoyenne au sein d'administrations communales laisse penser que la participation citoyenne serait une compétence (locale) comme une autre. Pourtant, l'organisation et le suivi des dispositifs participatifs sont au cœur des tensions qui traversent les sociétés démocratiques contemporaines en renvoyant à cette question fondamentale de la science politique : qui gouverne (Dahl, 2005; Genieys & Hassenteufel, 2012) ? À cet égard, les conditions actuelles de la mise en administration de la participation soulèvent une question démocratique. En effet, nous l'avons montré, la participation au sein des administrations se développe aujourd'hui sans description claire des tâches des agents publics de la participation qui définissent eux-mêmes leur fonction, sans pilotage à long terme par les mandataires politiques et en l'absence de tout cadre normatif. Si l'on souhaite véritablement que les citoyens soient impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, cette charge peut-elle vraiment reposer sur les épaules d'agents publics qui travaillent dans ces conditions ? Plus fondamentalement, ce questionnement soulève la pertinence du processus de mise en administration de la participation citoyenne, qui était pourtant considéré comme une étape indispensable pour permettre un suivi des dispositifs participatifs. Ces éléments ne doivent cependant pas masquer les avancées majeures en matière de démocratie participative dans notre pays, et en particulier la mise en place de nouvelles institutions permanentes de consultation citoyenne dans différentes entités fédérées du Royaume.

Cette thèse apporte une contribution à la littérature relative aux conditions de la mise en administration de la participation citoyenne à partir du cas des administrations communales situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Sur cette base, nous proposons trois pistes de recherches complémentaires, qui permettraient de cerner davantage encore le phénomène sous étude.

Primo, nous avons mis en évidence que les agents publics subissent une « usure de sprint » dans le cadre des dispositifs qu'ils encadrent, et une « usure de fond » dans leur travail de militantisme en faveur de la diffusion des idéaux participatifs et de la défense des produits de la participation au sein de leur administration. Nous avons constaté que, parmi les premiers agents engagés au sein de ces services, un nombre important d'entre eux a changé de poste. Des entretiens additionnels pourraient être réalisés avec ces agents pour comprendre les raisons de

leur départ. De même, des entretiens supplémentaires pourraient être menés avec les agents qui les remplacent afin de comprendre s'ils sont confrontés aux mêmes difficultés que celles rencontrées par leurs prédécesseurs. *Secundo*, des entretiens complémentaires avec les agents publics des autres services administratifs permettraient d'affiner notre compréhension des difficultés rencontrées par les agents publics de la participation dans l'exercice de leur fonction. De telles données seraient également utiles afin de confirmer que ces difficultés sont spécifiques aux tâches de mise en administration de la participation citoyenne. Elles permettraient également de comparer les défis rencontrés par les agents publics de la participation avec ceux rencontrés par les agents publics des autres services. Il serait nécessaire de comprendre le point de vue défendu par ces acteurs qui constituent, pour les agents publics de la participation, l'un des principaux obstacles au développement des processus participatifs. *Tertio* et enfin, notre typologie des agents publics de la participation pourrait être affinée par des entretiens complémentaires réalisés de manière systématique dans l'ensemble des administrations du pays.

En conclusion, nous analysons dans cette thèse le mouvement de mise en administration de la participation citoyenne au sein des administrations communales situées dans la Région de Bruxelles-Capitale. Nous montrons que ce processus fait émerger de nouveaux profils d'agents publics : les agents publics de la participation. Ces agents se retrouvent au cœur des tensions générées par les dispositifs participatifs et constatent que la culture administrative des agents publics des autres services avec lesquels ils sont amenés à collaborer est un obstacle au développement des dispositifs. Ils mettent alors en œuvre différentes stratégies pour militer en faveur d'un changement de culture administrative. Ce travail, combiné à l'organisation continue de dispositifs participatifs, est décrit comme épuisant par ces agents. À partir de cette analyse, nous proposons plusieurs réflexions sur les modalités de mise en administration de la participation citoyenne. Nous mettons en évidence que pour que ce processus soit une réussite, la localisation administrative des nouveaux services dédiés à la participation doit être transversale afin de rendre ceux-ci incontournables, et le travail administratif de la participation doit être encadré pour des raisons démocratiques, mais également pour garantir le bien-être des agents publics qui accomplissent ce travail.

Tableau 8.25. Recommandations à destination des praticiens

Dans ce tableau, nous synthétisons les enseignements de cette recherche à destination des praticiens en distinguant les recommandations à destination (A) des élus compétents en matière de participation (B) des responsables administratifs des agents publics de la participation (C).

A) Élus compétents en matière de participation

- Clarifier les raisons de la création d'un service administratif de la participation en impliquant autant que possible l'ensemble des élus. Pour ce faire, écrire, en partenariat avec le service administratif dédié, un document reprenant les lignes directrices de la politique souhaitée en matière de participation citoyenne.
- Expliciter systématiquement les raisons pour lesquelles un dispositif participatif est mis en place. À cet égard, différentes échelles de la participation permettent d'explicitier les objectifs d'un dispositif participatif. Le sort des recommandations issues de la participation doit être systématiquement pensé avant l'organisation de tout dispositif participatif.
- Favoriser la création d'un service transversal plutôt qu'un service vertical et fournir au service dédié tous les outils nécessaires à l'exercice de ses missions (notamment en attribuant une ligne budgétaire aux actions du service).
- Favoriser l'adoption d'un texte contraignant encadrant le rôle de la participation citoyenne au sein de l'administration.
- Sensibiliser les autres élus aux enjeux soulevés dans cette liste.

B) Responsables administratifs des agents publics de la participation

- Créer un cadre de collaboration stable entre les services en adoptant une charte des pratiques participatives de l'administration qui encadre l'ensemble des initiatives liées à la participation menées au sein de l'administration, indépendamment du service qui l'organise. Cette charte devra également baliser le rôle du service dédié à la participation dans ses initiatives. Dans la mesure du possible, rendre cette charte contraignante.

- Protéger les agents publics de la participation contre les velléités d'instrumentalisation du service dédié à la participation, en les soutenant lorsqu'ils refusent d'organiser un dispositif participatif qui ne rencontre pas les seuils minimaux de qualité promus dans la charte.
- Fournir au service dédié à la participation une localisation administrative lui permettant d'intervenir spontanément dans d'autres services qui organisent un dispositif participatif sans respecter la charte administrative de la participation.
- Fournir au service dédié à la participation une autonomie fonctionnelle et matérielle lui permettant d'exercer ses missions (notamment en créant un code budgétaire spécifique pour les dépenses liées à la participation citoyenne).
- Veiller à la santé et au bien-être professionnel des agents publics de la participation dont la fonction et l'engagement sont propices à l'épuisement professionnel.

C) Agents publics de la participation

- Rencontrer l'ensemble des services de l'administration afin de leur présenter le rôle du nouveau service dédié à la participation en délimitant le soutien que ce service peut leur fournir.
- Se former de manière continue en matière de participation citoyenne et créer un réseau d'agents publics de la participation citoyenne afin d'échanger sur les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions.
- Intégrer dans le planning du service les tâches liées au suivi des processus participatifs et aux interpellations des citoyens.
- Tirer la sonnette d'alarme lorsque le nombre de projets confiés au service dédié à la participation citoyenne est trop important eu égard aux ressources internes du service.

Bibliographie

- Abelson, J., Forest, P.-G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F.-P. (2002). Obtaining public input for health-systems decision-making : Past experiences and future prospects. *Canadian Public Administration*, 45(1), 70-97. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2002.tb01074.x>
- Agger, A., & Sørensen, E. (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53-73.
- Andrews, C. W., & de Vries, M. S. (2007). High expectations, varying outcomes : Decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 424-451. <https://doi.org/10.1177/0020852307081151>
- Arhip-Paterson, W. (2020a). Les budgets participatifs sont encore partisans. (Dé-)partisanisation des budgets participatifs parisiens (2014-2020). *Participations*, 26-27(1-2), 135-164. <https://doi.org/10.3917/parti.026.0135>
- Arhip-Paterson, W. (2020b). L'usure à la tâche. La fabrique éreintante du budget participatif de la Ville de Paris pour les agents municipaux (2014-2020). *Actes des sixièmes Journées Doctorales sur la participation et la démocratie participative*. <https://doi.org/10.35007/GDP.DP6X-K760>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (2007). *The European Mayor : Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Springer Science & Business Media.
- Bacqué, M.-H., Sintomer, Y., Flamand, A., & Nez, H. (2010). *La démocratie participative inachevée*. Yves Michel.
- Baker, W. H., Addams, H. L., & Davis, B. (2005). Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings. *Public Administration Review*, 65(4), 490-499. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00474.x>
- Balzacq, T., Baudewyns, P., Jamin, J., Legrand, V., Paye, O., & Schiffino, N. (2014). *Fondements de science politique* (Première édition). De Boeck Supérieur.
- Barber, B. R. (2003). *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Bartels, K. P. R. (2014). Communicative Capacity : The Added Value of Public Encounters for Participatory Democracy. *The American Review of Public Administration*, 44(6), 656-674.

<https://doi.org/10.1177/0275074013478152>

Beaud, S. (1996). L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 9(35), 226-257. <https://doi.org/10.3406/polix.1996.1966>

Bernard, H. R., & Ryan, G. W. (2010). *Analyzing Qualitative Data : Systematic Approaches*. SAGE Publications.

Bezes, P., & Join-Lambert, O. (2010). Comment se font les administrations : Analyser des activités administratives constituantes. *Sociologie du travail*, 52(2), Article 2.

Bherer, L. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 1, 105-133.

Bherer, L., Dufour, P., & Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn : An introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225-230.

Bherer, L., Gauthier, M., & Simard, L. (2017a). *The Professionalization of Public Participation*. Routledge.

Bherer, L., Gauthier, M., & Simard, L. (2017b). Who's the Client? The Sponsor, Citizens, or the Participatory Process?: Tensions in the Quebec (Canada) Public Participation Field. In *The Professionalization of Public Participation*. Routledge.

Biard, B., Bottin, J., Cogels, M., & Sabbe, M. (2020). Ecologists and Democracy in Belgium : An Analysis of Party Manifestos. *Working Paper Series - COST Action Constitution-making and deliberative democracy*, 6.

Blanc, M. (1999). Participation des habitants et politique de la ville. In CURAPP, CRAPS (collectif), *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public* (Presses universitaires de France, p. 177-196).

Blijleven, W., Hulst, M. van, & Hendriks, F. (2019). Public servants in innovative democratic governance. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing.

Blondiaux, L., & Michel, L. (2007). L'expertise en débat : Jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public local dans le Lot. In F. Cantelli, S. Jacob, J.-L. Genard, & B. Association belge de science politique. Congrès (03 ; 2005 ; Liège (Éds.), *Les constructions de l'action publique*. L'Harmattan.

Borins, S. (1998). Lessons from the new public management in commonwealth nations. *International Public Management Journal*, 1(1), 37-58. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(99\)80085-3](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80085-3)

Bottin, J., & Schiffino, N. (2022). Les élus et la participation citoyenne : Ou comment

l'expérience politique valorise la représentation. *Emulations - Revue de sciences sociales*.
<https://doi.org/10.14428/emulations.varia.039>

Bourdieu, P. (1973). L'opinion publique n'existe pas. *Les Temps modernes*, 318, 1292-1309.

Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming Qualitative Information : Thematic Analysis and Code Development*. SAGE.

Boyer, E. J., Rogers, J. D., & Van Slyke, D. M. (2018). Analysing managerial perceptions of when and how to structure public involvement in public-private partnerships. *Local Government Studies*, 44(4), 443-464. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1471396>

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (Éds.). (2018). *Co-Production and Co-Creation : Engaging Citizens in Public Services*. Taylor & Francis.
<https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/25001>

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.

Brown, I. (2000). Involving the public in general practice in an urban district : Levels and type of activity and perceptions of obstacles. *Health & Social Care in the Community*, 8(4), 251-259.
<https://doi.org/10.1046/j.1365-2524.2000.00247.x>

Burr, V. (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. Routledge.

Caluwaerts, D., Biard, B., Jacquet, V., & Reuchamps, M. (2017). What is a good democracy? Citizens' support for new modes of governing. In K. Deschouwer, *Mind the Gap : Political Participation and Representation in Belgium* (ECPR Press, p. 75-89).

Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2020). Still Consociational ? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation'. *Politics of the Low Countries*, 2, 28.

Campbell, J. W., & Im, T. (2016). Perceived Public Participation Efficacy : The Differential Influence of Public Service Motivation Across Organizational Strata. *Public Personnel Management*, 45(3), 308-330. <https://doi.org/10.1177/0091026016664899>

Carcasson, M., & Sprain, L. (2016). Beyond Problem Solving : Reconceptualizing the Work of Public Deliberation as Deliberative Inquiry. *Communication Theory*, 26(1), 41-63.

Carey, G., McLoughlin, P., & Crammond, B. (2015). Implementing Joined-Up Government : Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda. *Australian Journal of Public Administration*, 74(2), 176-186. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12096>

Carleheden, M. (2016). What conception of the theoretical does 'theorizing' presuppose? Comment on Richard Swedberg's 'Before theory comes theorizing or how to make social science more interesting'. *The British Journal of Sociology*, 67(1), 36-42.
https://doi.org/10.1111/1468-4446.12187_1

- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 18, 307-326.
- Chen, C.-A., Berman, E. M., West, J. P., & Eger, R. J. (2013). Community Commitment in Special Districts. *International Public Management Journal*, 16(1), 113-140. <https://doi.org/10.1080/10967494.2013.796790>
- Chevallier, J. (2011). De l'administration démocratique à la démocratie administrative. *Revue française d'administration publique*, 1(137-138), 217-227.
- Chilvers, J. (2008). Deliberating Competence : Theoretical and Practitioner Perspectives on Effective Participatory Appraisal Practice. *Science, Technology, & Human Values*, 33(2), 155-185.
- Chilvers, J. (2013). Reflexive Engagement? Actors, Learning, and Reflexivity in Public Dialogue on Science and Technology. *Science Communication*, 35(3), 283-310.
- Christensen, H. (2020). Participatory and Deliberative Practitioners in Australia : How Work Context Creates Different Types of Practitioners. *Journal of Deliberative Democracy*, 15(3), Article 3.
- Clark, J. K. (2018). Designing Public Participation : Managing Problem Settings and Social Equity. *Public Administration Review*, 78(3), 362-374. <https://doi.org/10.1111/puar.12872>
- Cohen, J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. In A. Hamlin & P. Pettit, *The Good Polity. Normative Analysis of the State* (p. 17-341). B. Blackwell.
- Cole, M. (2004). Consultation in Local Government : A Case Study of Practice at Devon County Council. *Local Government Studies*, 30(2), 196-213. <https://doi.org/10.1080/0300393042000267236>
- Coman, R., Crespy, A., Louault, F., Morin, J.-F., & Collectif. (2016). *Méthodes de la science politique : De la question de départ à l'analyse des données*. De Boeck Supérieur.
- Conrad, E., Cassar, L. F., Christie, M., & Fazey, I. (2011). Hearing but Not Listening? A Participatory Assessment of Public Participation in Planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(5), 761-782. <https://doi.org/10.1068/c10137>
- Cooper, E., & Smith, G. (2012). Organizing Deliberation : The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany. *Journal of Public Deliberation*, 8(1).
- Coursey, D., Yang, K., & Pandey, S. K. (2012). Public Service Motivation (PSM) and Support for Citizen Participation : A Test of Perry and Vandenberg's Reformulation of PSM Theory. *Public Administration Review*, 72(4), 572-582. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02581.x>
- Craig, G., Mayo, M., Popple, K., Shaw, M., & Taylor, M. (2011). *The community development reader : History, themes and issues* (1^{re} éd.). Bristol University Press.

- Culver, K., & Howe, P. (2004). Calling all citizens : The challenges of public consultation. *Canadian Public Administration*, 47(1), 52-75. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2004.tb01970.x>
- Dahl, R. A. (2005). *Who Governs? – Democracy and Power in the American City 2e* (2e édition). Yale University Press.
- Dalton, R. J. (2019). *Citizen Politics : Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (Seventh edition). CQ Press.
- de Coorebyter, V. (2008). Clivages et partis en Belgique. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000(15), 7-95. <https://doi.org/10.3917/cris.2000.0007>
- Dekker, K., & Van Kempen, R. (2009). Participation, Social Cohesion and the Challenges in the Governance Process : An Analysis of a Post-World War II Neighbourhood in the Netherlands. *European Planning Studies*, 17(1), 109-130. <https://doi.org/10.1080/09654310802514011>
- Della Porta, D., & Keating, M. (Éds.). (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences : A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2002). The New Public Service : Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Deschouwer, K. (2012). *The Politics of Belgium : Governing a Divided Society*. Macmillan International Higher Education.
- Deterding, N. M., & Waters, M. C. (2021). Flexible Coding of In-depth Interviews : A Twenty-first-century Approach. *Sociological Methods & Research*, 50(2), 708-739. <https://doi.org/10.1177/0049124118799377>
- de Visscher, C. (2004). Autorités politiques et haute administration : Une dichotomie repensée par la NGP ? *Revue internationale de politique comparée*, 11(2), 205-224.
- de Vries, M. S. (2000). The Bureaucratization of Participation. *International Review of Administrative Sciences*, 66(2), 325-348. <https://doi.org/10.1177/0020852300662008>
- de Vries, M. S. (2005). Trust and governance practices among local leaders. *International Review of Administrative Sciences*, 71(3), 405-424. <https://doi.org/10.1177/0020852305057577>
- Dryzek, J. S. (1994). *Discursive Democracy : Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge University Press.
- Dubois, M. (1999). *Introduction à la sociologie des sciences et des connaissances scientifiques*. FeniXX.
- Dumont, H. (2018). Le concept de démocratie représentative : De Sieyès à la Constitution belge

de 1831. In Bouhon, Frédéric & Reuchamps, Min, *Les systèmes électoraux de la Belgique* (Bruylant, p. 23-55).

Durant, R. F. (1998). Agenda Setting, the “Third Wave,” and the Administrative State. *Administration & Society*, 30(3), 211-247. <https://doi.org/10.1177/0095399798303001>

Dzur, A. W. (2010). *Democratic Professionalism: Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity, and Practice* (1 edition). The Pennsylvania State University Press.

Eckerd, A., & Heidelberg, R. L. (2020). Administering Public Participation. *The American Review of Public Administration*, 50(2), 133-147.

Escobar, O. (2013). Public engagers and the political craft of participatory policy making. *Public Administration Review*, 73(1), 36-37.

Escobar, O. (2014). Upstream public engagement, downstream policy-making? The Brain Imaging Dialogue as a community of inquiry. *Science and Public Policy*, 41(4), 480-492.

Escobar, O. (2017). Making It Official: Participation Professionals and the Challenge of Institutionalizing Deliberative Democracy. In *The Professionalization of Public Participation*. Routledge.

Escobar, O. (2019). Facilitators: The micropolitics of public participation and deliberation. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (Edward Elgar Publishing Ltd., p. 178-195).

Faehnle, M., Bäcklund, P., Tyrväinen, L., Niemelä, J., & Yli-Pelkonen, V. (2014). How can residents' experiences inform planning of urban green infrastructure? Case Finland. *Landscape and Urban Planning*, 130, 171-183. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.07.012>

Fallon, C. U. de L. > D. de science politique > D. de science politique, & Ficet, J. U. de L. > F. des sciences sociales > S. des ress hum et des systèmes institutionnels. (2017). *Crise de la démocratie et nouveau management public: Discours, pratiques, instruments*. Academia, Louvain la Neuve, Belgium. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/208478>

Feeney, M. K., & Welch, E. W. (2012). Electronic Participation Technologies and Perceived Outcomes for Local Government Managers. *Public Management Review*, 14(6), 815-833. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.642628>

Font, J., della Porta, D., & Sintomer, Y. (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: Causes, characteristics and consequences*. Rowman & Littlefield.

Forester, J. F. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. The MIT Press.

Fortin, M.-F., & Gagnon, J. (2016). *Fondements et étapes du processus de recherche:*

Méthodes quantitatives et qualitatives (3e édition). Chenelière Education.

Fournier, P., & Arborio, A.-M. (2021). *L'observation directe—5e éd.* (5e édition). Armand Colin.

Fox, R. L., & Schuhmann, R. A. (1999). Gender and Local Government : A Comparison of Women and Men City Managers. *Public Administration Review*, 59(3), 231-242. <https://doi.org/10.2307/3109951>

Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity : How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).

Gaudin, T., Jacquet, V., Pilet, J.-B., & Reuchamps, M. (2018). Les consultations populaires communales en Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2392-2393(27-28), 5-70. <https://doi.org/10.3917/cris.2392.0005>

Geertz, C. (1977). *The Interpretation Of Cultures* (New Ed). Basic Books.

Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ?Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, VOL. 1(2), 89-115. <https://doi.org/10.3917/gap.122.0089>

Goldfrank, B., & Schneider, A. (2006). Competitive Institution Building : The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 1-31.

Gourgues, G. (2012). Les fonctionnaires participatifs : Les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s). *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 7.

Gourgues, G. (2013). *Les politiques de démocratie participative*. Presses Universitaires de Grenoble.

Gourgues, G., Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2021). From the participatory turn of administrations to the bureaucratisation of participatory democracy : Study based on the French case. *International Review of Administrative Sciences*.

Govaert, S. (2012). Les négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo (juin 2010—Décembre 2011). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2144-2145(19-20), 5-85. <https://doi.org/10.3917/cris.2144.0005>

Hanssen, G. S., & Falleth, E. I. (2014). Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies*, 40(3), 403-428. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.834254>

Hardina, D. (2011). Are Social Service Managers Encouraging Consumer Participation in Decision Making in Organizations? *Administration in Social Work*, 35(2), 117-137. <https://doi.org/10.1080/03643107.2011.557583>

Hay, C. (2007). *Why We Hate Politics : 2* (1er édition). Polity.

- Heinelt, H. (2010). *Governing Modern Societies : Towards Participatory Governance* (1 edition). Routledge.
- Heinelt, H. (2013). Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy. *Local Government Studies*, 39(5), 640-660.
- Hendriks, C. M., & Carson, L. (2008). Can the market help the forum? Negotiating the commercialization of deliberative democracy. *Policy Sciences*, 41(4), 293.
- Holmes, M. H. (2013). Voices, Geography, and Technical Complexity : Exploring Project Contexts and Public Participation Goals. *International Journal of Public Administration*, 36(2), 112-125. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.721436>
- Hong, S. (2015). Citizen Participation in Budgeting : A Trade-Off between Knowledge and Inclusiveness? *Public Administration Review*, 75(4), 572-582. <https://doi.org/10.1111/puar.12377>
- Huang, W.-L., & Feeney, M. K. (2016). Citizen Participation in Local Government Decision Making : The Role of Manager Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 36(2), 188-209. <https://doi.org/10.1177/0734371X15576410>
- Huxley, K., Andrews, R., Downe, J., & Guarneros-Meza, V. (2016). Administrative traditions and citizen participation in public policy : A comparative study of France, Germany, the UK and Norway. *Policy & Politics*, 44(3), 383-402. <https://doi.org/10.1332/030557315X14298700857974>
- Huyse, L. (1970). *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek : Een sociologische studie*. Standaard Wetenschappelijke Uitg.
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation : A systematic review. *Public Management Review*, 21(1), 21-46. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press.
- Jacob, S., Schiffino, N., & Biard, B. (2018). Le client mystère : Un outil au service de l'évaluation dans le secteur public ? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 84(1), 173-190.
- Jacquet, V., Moskovic, J., Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2016). The Macro Political Uptake of the G1000 in Belgium. In M. Reuchamps & J. Suiter (Éds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe* (p. 53-74). ECPR Press.
- Jacquet, V., & Reuchamps, M. (2016). Les « méthodologues » de la démocratie délibérative.

- Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100. *Participations*, 16(3), 45-65. <https://doi.org/10.3917/parti.016.0045>
- Jacquet, V., Schiffino, N., Reuchamps, M., & Latinis, D. (2015). Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif. *Participations*, 13, 171-203.
- Jacquet, V., & van der Does, R. (2020). Deliberation and Policy-Making : Three Ways to Think About Minipublics' Consequences. *Administration and Society*, 1.
- Jeannot, G. (2008). Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics. *Revue française de science politique*, 58(1), 123-140. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/rfsp.581.0123>
- Jeannot, G. (2011). *Les métiers flous—Travail et Action publique* (Seconde édition actualisée). Octares Editions.
- Johnson, B. J. (2011). Creating Civic Bureaucrats. *International Public Management Journal*, 14(2), 157-192. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.588887>
- Kathi, P. C., & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the Administrative State : Connecting Neighborhood Councils and City Agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 559-567.
- Kaufmann, J.-C. (2011). *L'entretien compréhensif - L'enquête et ses méthodes : L'enquête et ses méthodes* (3e édition). Armand Colin.
- Kettl, D. F. (1997). The Global Revolution in Public Management : Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation : Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4), 317-326.
- Knorr-Cetina, K. D. (1981). *The Manufacture of Knowledge : An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*. Pergamon Pr.
- Kriesi, H., & Pappas, T. S. (2016). *European populism in the shadow of the great recession* (ECPR Press). <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/36489>
- Kübler, D., Rochat, P. E., Woo, S. Y., & Heiden, N. van der. (2020). Renforcer la gouvernabilité plutôt qu'approfondir la démocratie : Les raisons qui amènent les gouvernements locaux à introduire la gouvernance participative. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 86(3), 427-444.
- Kumar, S., Kant, S., & Amburgey, T. L. (2007a). Public Agencies and Collaborative Management Approaches : Examining Resistance Among Administrative Professionals. *Administration & Society*, 39(5), 569-610. <https://doi.org/10.1177/0095399707303635>
- Kumar, S., Kant, S., & Amburgey, T. L. (2007b). Public Agencies and Collaborative

- Management Approaches : Examining Resistance Among Administrative Professionals. *Administration & Society*, 39(5), 569-610. <https://doi.org/10.1177/0095399707303635>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po; Cairn.info. <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492.htm>
- Lee, C. W. (2014). Walking the Talk : The Performance of Authenticity in Public Engagement Work. *The Sociological Quarterly*, 55(3), 493-513.
- Lee, C. W. (2015). *Do-It-Yourself Democracy : The Rise of the Public Engagement Industry* (1 edition). Oxford University Press.
- Lefebvre, R., Talpin, J., & Petit, G. (2020). Les adjoint·es à la démocratie participative. Une catégorie d'élus·es entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle. *Participations*, N° 26-27(1), 41-75.
- Levac, D., Colquhoun, H., & O'Brien, K. K. (2010). Scoping studies : Advancing the methodology. *Implementation Science: IS*, 5, 69.
- Lewanski, R., & Ravazzi, S. (2017). Innovating Public Participation : The Role of PPPs and Institutions in Italy. In *The Professionalization of Public Participation*. Routledge.
- Li, M.-H., & Feeney, M. K. (2014). Adoption of Electronic Technologies in Local U.S. Governments : Distinguishing Between E-Services and Communication Technologies. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 75-91. <https://doi.org/10.1177/0275074012460910>
- Liao, Y. (2018). How to Make Using Two-Way Mechanisms Routine : Testing a Preliminary Model. *Public Performance & Management Review*, 41(3), 519-543. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1444645>
- Liao, Y., & Ma, L. (2019). Do professional associations make a difference? : Linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation. *Public Management Review*, 21(12), 1824-1847. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577907>
- Liao, Y., & Schachter, H. L. (2018). Exploring the antecedents of municipal managers' attitudes towards citizen participation. *Public Management Review*, 20(9), 1287-1308. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363903>
- Liao, Y., & Zhang, Y. (2012). Citizen Participation in Local Budgeting : Mechanisms, Political Support, and City Manager's Moderating Role. *International Review of Public Administration*, 17(2), 19-38. <https://doi.org/10.1080/12294659.2012.10805226>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. Yale University Press; JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed. : Dilemmas of the Individual in*

Public Service (2nd Revised edition). Russell Sage Foundation.

Luton, L. S. (1995). Citizen participation in solid waste policymaking : A case study of the spokane experience(1). *International Journal of Public Administration*, 18(4), 613-637.
<https://doi.org/10.1080/01900699508525024>

Mabille, X. (2011). *Nouvelle histoire politique de la Belgique*. CRISP.

Martinez-Palacios, J. (2021). *El giro participativo neoliberal : Institucionalización y profesionalización de laparticipación ciudadana en España (1978-2017): Vol. Ciencias sociales*. Universidad del País Vasco.

Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2022). *Cops, Teachers, Counselors : Stories from the Front Lines of Public Service*. University of Michigan Press.

Mazeaud, A. (2009). La modernisation participative vue d'en bas : Entre militantisme et malaise identitaire. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 18, Article 18.

Mazeaud, A. (2012a). Administrer la participation : L'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale. *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 79, 45-58.

Mazeaud, A. (2012b). L'instrumentation participative de l'action publique : Logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. *Participations*, 2(1), 53-77. Cairn.info.

Mazeaud, A. (2013a). Citoyen/Élu/Technicien. In I. Casillo, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, & C. Neveu, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart* (1ère édition). GIS Démocratie et Participation.
<https://www.dicopart.fr/citoyen-elutechnicien-2013>

Mazeaud, A. (2013b). Produire la demande lycéenne : Le budget participatif, instrument d'une politique régionale réactive aux besoins de la communauté lycéenne. *Politiques et management public*, Vol 30/2, 141-158.

Mazeaud, A., Gourgues, G., & Nonjon, M. (2022). Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88(4), 921-936.
<https://doi.org/10.3917/risa.884.0921>

Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2017). Les enseignements d'une comparaison manquée. Les professionnels de la participation en France et au Québec. *Politix*, 120(4), 61-86.

Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2018). *Le marché de la démocratie participative*. Editions du Croquant.

- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2020). The participatory turn in local policies : A product of the market. *Governance*, 33(2), 407-424. <https://doi.org/10.1111/gove.12439>
- McMullin, C. (2020). The Role of Public Servants in Supporting Local Community Projects : Citizen-Led Co-production in Quebec. In *The Palgrave Handbook of the Public Servant*.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2017). Examining citizen participation : Local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875-881.
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2021a). A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation. *Local Government Studies*, 0(0), 1-22.
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2021b). Serving Multiple Masters? Public Managers' Role Perceptions in Participatory Budgeting. *Administration & Society*, 00953997211014476.
- Moore, A. (2012). Following from the front : Theorizing deliberative facilitation. *Critical Policy Studies*, 6(2), 146-162.
- Morley, L. (2006). Hidden transcripts : The micropolitics of gender in Commonwealth universities. *Women's Studies International Forum*, 29(6), Article 6.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation : Citizen Summits in Washington, D.C. *The American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Mucchielli, A. (2009). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*. Armand Colin.
- Nabatchi, T. (2010a). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits : The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376-399.
- Nabatchi, T. (2010b). Deliberative Democracy and Citizenship : In Search of the Efficacy Effect. *Journal of Public Deliberation*, 6. <https://doi.org/10.16997/jdd.109>
- Nabatchi, T. (2012). Putting the « Public » Back in Public Values Research : Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.
- Nalbandian, J. (1999). Facilitating Community, Enabling Democracy : New Roles for Local Government Managers. *Public Administration Review*, 59(3), 187-197. <https://doi.org/10.2307/3109948>
- Neshkova, M. I. (2014). Does Agency Autonomy Foster Public Participation? *Public Administration Review*, 74(1), 64-74. <https://doi.org/10.1111/puar.12180>
- Neshkova, M. I., & Guo, H. (David). (2018). Policy Target Populations and Public Participation in Agency Decision Making. *International Public Management Journal*, 21(2), 297-325.

<https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1160012>

Newton, K., & Geissel, B. (Éds.). (2012). *Evaluating Democratic Innovations : Curing the Democratic Malaise?* (1 edition). Routledge.

Niessen, C., & Reuchamps, M. (2019). Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2426(21), 5-38.

Niessen, C., & Reuchamps, M. (2022). Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament : The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium. *Parliamentary Affairs*, 75(1), 135.

Nonjon, M. (2005). Professionnels de la participation : Savoir gérer son image militante. *Politix*, n° 70(2), 89-112.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit : Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press.

Noveck, B. S. (2004). The Electronic Revolution in Rulemaking. *Emory Law Journal*, 53(2), 433-522.

OCDE. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Oh, Y., Shin, H., & Park, J. (2021). Exploring Managerial Attitudes Toward Various Participation Mechanisms in Response to Citizen Satisfaction Signals on Public Service Quality. *Administration & Society*.

O'Leary, B. (2005). Debating consociational politics : Normative and explanatory arguments. In S. J. R. Noel, *From Power Sharing to Democracy : Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. McGill-Queen's Press - MQUP.

Orlikowski, W. J., & Baroudi, J. J. (1991). Studying Information Technology in Organizations : Research Approaches and Assumptions. *Information Systems Research*, 2(1), 1-28.

Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* (First Printing édition). Basic Books.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide : Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)

Paillé, P., & Mucchielli, A. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (4e éd). Armand Colin.

Papadopoulos, Y. (2013). *Democracy in Crisis? : Politics, Governance and Policy*. Macmillan Education UK.

Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7-19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>

Paulis, E., Pilet, J.-B., Panel, S., Vittori, D., & Close, C. (2021). The POLITICIZE dataset : An

- inventory of deliberative mini-publics (DMPs) in Europe. *European Political Science*, 20(3), 521-542. <https://doi.org/10.1057/s41304-020-00284-9>
- Pecorella, R. F. (1985). Resident Participation as Agenda Setting : A Study of Neighborhood-Based Development Corporations. *Journal of Urban Affairs*, 7(4), 13-27. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1985.tb00091.x>
- Peirce, C. S., Hartshorne, C., Weiss, P., & Burks, A. W. (1960). *Collected papers of Charles Sanders Peirce*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Peters, B. G. (2011). Bureaucracy and democracy : Towards result-based legitimacy? In *Administrative Reforms and Democratic Governance*. Routledge.
- Pierre, J., Røiseland, A., Peters, B. G., & Gustavsen, A. (2017). L’avis des politiciens et des bureaucrates locaux sur la participation démocratique – Comparaison : Les cas de la Norvège et de la Suède. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 83(4), 679-698.
- Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2017). Comparing online with offline citizen engagement for climate change : Findings from Austria, Germany and Spain. *Government Information Quarterly*, 34(1), 26-36. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.009>
- Piron, D. U. de L.-Ul. > C., & Paris, E. Z. S. P. (2023). *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique – Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*. Academia L’Harmattan, Louvain-la-Neuve, Belgium. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/302960>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform : A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3 edition). Oxford University Press.
- Punch, K. F. (2005). *Introduction to Social Research : Quantitative and Qualitative Approaches*. SAGE.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R., Hytönen, J., & Jarenko, K. (2017). The “deliberative bureaucrat” : Deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory & Practice*, 18(1), 71-88.
- Quayle, M. (1995). Urban greenways and public ways : Realizing public ideas in a fragmented world. *Landscape and Urban Planning*, 33(1), 461-475. [https://doi.org/10.1016/0169-2046\(94\)02034-D](https://doi.org/10.1016/0169-2046(94)02034-D)
- Reichertz, J. (2007). Abduction : The Logic of Discovery of Grounded Theory. In *The SAGE Handbook of Grounded Theory* (p. 214-228). SAGE Publications Ltd.
- Reuchamps, M., Caluwaerts, D., Dodeigne, J., Jacquet, V., Moskovic, J., & Devillers, S. (2017). Le G1000 : Une expérience citoyenne de démocratie délibérative. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2344-2345(19), 5-104.

- Rezsöházy, R. (1974). *Théorie et critique des faits sociaux*. La Renaissance du livre.
- Roberts, N. (1997). Public Deliberation : An Alternative Approach to Crafting Policy and Setting Direction. *Public Administration Review*, 57(2), 124-132. <https://doi.org/10.2307/977060>
- Rodríguez, R. P., & Rossel, C. (2018). A field experiment on bureaucratic discretionary bias under FOI laws. *Government Information Quarterly*, 35(3), 418-427. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.06.001>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2020). Administrators as Drivers of Democratic Innovations. *The Innovation Journal - Public Sector Innovation Journal*, 25 (1)(2), 1-20.
- Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*. Seuil.
- Sa Vilas Boas, M.-H. (2020). Implementing public participation in Brazil. Sociology of secondary actors. *Caderno CRH*, 33.
- Sabatier, P. A. (1993). *Policy Change And Learning : An Advocacy Coalition Approach* (1er édition). Routledge.
- Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. In B. Gauthier, *Recherche Sociale : De la Problématique à la Collecte des Données* (p. 337-360). PUQ.
- Schiffino, N. (2003). *Crises politiques et démocratie en Belgique*. Editions L'Harmattan.
- Schiffino, N., Baudewyns, P., Balzacq, T., Jamin, J., Legrand, V., & Paye, O. (2022). *Fondements de science politique* (2e édition). DE BOECK SUP.
- Schiffino, N., Jacquet, V., Cogels, M., & Reuchamps, M. (2019). Les gouvernants face aux transformations de la démocratie. *Gouvernement et action publique*, N° 2(2), 57-80.
- Schinckus, C. (2008). Chapitre 5. Constructivisme et relativisme ou l'expression de la postmodernité dans les sciences sociales. In M. Jacquemain, & B. Frère, *Épistémologie de la sociologie* (p. 97-120). De Boeck Supérieur.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Sintomer, Y. (2008). Du savoir d'usage au métier de citoyen ? *Raisons politiques*, 31(3), 115-133. <https://doi.org/10.3917/rai.031.0115>
- Sintomer, Y. (2011). 6. Démocratie participative, démocratie délibérative : L'histoire contrastée de deux catégories émergentes. In *La démocratie participative* (p. 113-134). La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2011.01.0113>
- Sintomer, Y. (2017). Les futurs de la démocratie au xxie siècle. *Raison publique*, 20, 175-191.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations : Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press; Cambridge Core.

- Spada, P., & Vreeland, J. R. (2020). Who Moderates the Moderators? The Effect of Non-neutral Moderators in Deliberative Decision Making. *Journal of Deliberative Democracy*, 9(2), Article 2.
- Stoker, G. (2011). Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration*, 89(1), 15-31.
- Suiter, J., Farrell, D. M., Harris, C., & O'Malley, E. (2019). La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : Un dispositif délibératif à forte légitimité ? (X. Blandin, Trad.). *Participations*, 23(1), 123-146. <https://doi.org/10.3917/parti.023.0123>
- Tawa Lama-Rewal, S. (2019). La résistible émergence d'une gouvernance participative à Delhi. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 16(2), 21-40.
- Tholen, B. (2015). La participation citoyenne et la bureaucratisation. Le virage participatif vu à travers le prisme wébérien. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(3), 621-640.
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research : From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*.
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020a). New Public Management. In *Public Governance Paradigms* (p. 54-73). Edward Elgar Publishing. https://www.elgaronline.com/display/9781788971218/09_chapter4.xhtml
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020b). *Public Governance Paradigms : Competing and Co-Existing*. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/display/9781788971218/9781788971218.xml>
- Trochim, W., & Donnelly, J. (2007). *Research methods knowledge base*. Thomson Custom Pub.
- Van Campenhoudt, L., Marquet, J., & Quivy, R. (2017). *Manuel de recherche en sciences sociales* (5e éd.). Dunod.
- Van Damme, J., Jacquet, V., Schiffino, N., & Reuchamps, M. (2017). Public consultation and participation in Belgium : Directly engaging citizens beyond the ballot box? In M. Brans & D. Aubin, *Policy analysis in Belgium* (p. 215-234). Policy Press.
- van der Does, R., & Jacquet, V. (2021). Small-Scale Deliberation and Mass Democracy : A Systematic Review of the Spillover Effects of Deliberative Minipublics. *Political Studies*. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:245899>
- Värrtö, M. (2021). The Value of Public Engagement : Do Citizens' Preferences Really Matter? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(2), Article 2.
- Venkatesh, V., Brown, S. A., & Sullivan, Y. W. (2016). Guidelines for Conducting Mixed-

methods Research : An Extension and Illustration. *Journal of the Association for Information Systems*, 17, 435-495.

Vila-Henninger, L., Dupuy, C., Van Ingelgom, V., Caprioli, M., Teuber, F., Pennetreau, D., Bussi, M., & Le Gall, C. (2022). Abductive Coding : Theory Building and Qualitative (Re)Analysis. *Sociological Methods & Research*, 00491241211067508. <https://doi.org/10.1177/00491241211067508>

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production : Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

Vrydagh, J., Bottin, J., Reuchamps, M., Bouhon, F., & Devillers, S. (2021). Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2492(7), 5-68. <https://doi.org/10.3917/cris.2492.0005>

Vrydagh, J., Devillers, S., Talukder, D., Jacquet, V., & Bottin, J. (2020). Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : Expériences de panels citoyens délibératifs. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2477-2478(32), 5-72.

WahedUzzaman, W., & Alam, Q. (2015). Democratic Culture and Participatory Local Governance in Bangladesh. *Local Government Studies*, 41(2), 260-279. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.901217>

Wan, P. Y. (2018). Outsourcing Participatory Democracy : Critical Reflections on the Participatory Budgeting Experiences in Taiwan. *Journal of Deliberative Democracy*, 14(1).

Webler, T., Tuler, S., Shockey, I., Stern, P., & Beattie, R. (2003). Participation by Local Governmental Officials in Watershed Management Planning. *Society & Natural Resources*, 16(2), 105-121. <https://doi.org/10.1080/08941920309196>

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it : The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Yan, H., & Ting, Y. (2018). The Effectiveness of Online Citizen Evaluation of Government Performance : A Study of the Perceptions of Local Bureaucrats in China. *Public Personnel Management*, 47(4), 419-444. <https://doi.org/10.1177/0091026018767475>

Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens : A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65(3), 273-285.

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness : Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249-264. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x>

- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation : When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880-892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>
- Yeo, A., Legard, R., Keegan, J., Ward, K., McNaughton Nicholls, C., & Lewis, J. (2013). In-depth Interviews. In J. Ritchie & J. Lewis (Éds.), *Qualitative Research Practice : A Guide for Social Science Students and Researchers* (p. 177-209). SAGE.

Annexes

Annexe 1. Tableau récapitulatif des entretiens³⁰

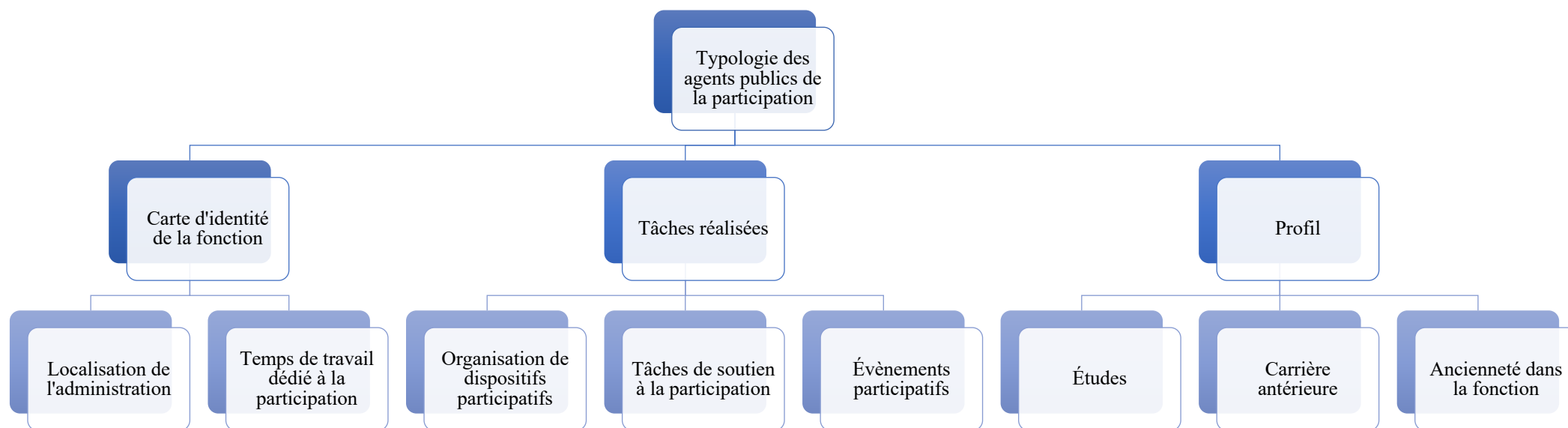
Fonction	Organisation	Date	Durée (minutes)
Cheffe de service	Personnel et finances, Communication et Relations extérieures	20/03/18	55
Chef de service	Législatif, Commissions et Études	17/04/18	64
Chef de service	Législatif, Archives et documentation	17/04/18	35
Directeur	Particitiz ASBL	4/05/18	69
Conseiller général Management & Organisation	Service Public Fédéral Soutien et Appui (BOSA)	27/02/19	46
Secrétaire de commission	Législatif, Commissions et Études	11/03/19	51
Traductrice	Législatif, Traduction en néerlandais	12/03/19	40
Chef de service	Législatif, Affaires européennes	18/03/19	47
Médiatrice fédérale	Médiateur fédéral	25/03/19	44
Directeur de département	SPW, DGO Intérieur et Action sociale	27/03/19	59
Cheffe de projet	SPW, DGO Intérieur et Action sociale	27/03/19	59
Responsable communication	SPP intégration sociale	13/05/19	67
Directrice de département	SPW, DGO Intérieur et Action sociale	15/05/19	115
Attachée	SPW, Secrétariat général	15/05/19	115
Attachée	SPW, Secrétariat général	15/05/19	115
Secrétaire générale	Réseau Wallon de Lutte Contre la Pauvreté (RWLCP)	15/05/19	115

³⁰ Deux lignes ont été supprimées de cette version publiée, à la demande des personnes interviewées.

Directeur général	Aubange	16/05/19	54
Directrice	Anderlecht, Maison de la participation	20/05/19	109
Collaborateur communication	Bruxelles-ville, Bruxelles Participation	23/05/19	75
Chargée de participation citoyenne	Ottignies-Louvain-la-Neuve	25/05/19	90
Conseiller scientifique	Innoviris (Administration de la Région de Bruxelles-Capitale)	19/06/19	93
Greffier	Parlement Wallon	19/06/19	45
Chercheur	Fondation pour les Générations Futures (FGF)	25/06/19	73
Attachée	Brulocalis (Union des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale)	25/06/2019 et 29/10/19	73 et 60
Chargée de projet	Institut Destrée	27/06/19	30
Directrice	Boitsfort, Service participation citoyenne	1/07/19	68
Directeur	Liège, Service stratégie et développement	4/07/19	73
Chargée de communication	Forest, Service Information et Communication	20/08/19	72
Conseillère politique en charge de l'innovation démocratique	Commune de Bruxelles, Cabinet de l'échevin de la participation	18/10/19	58
Coordinateur	Bruxelles-ville, Bruxelles Participation	4/11/19	34
Chargée de la Transition Écologique et de l'Innovation Citoyenne	Ixelles, Département Citoyenneté	8/11/19	28
Directeur	SPF BOSA Stratégie et Appui, DG Digital transformation	8/11/19	65
Junior Citizen Participation Activist	SPF BOSA Stratégie et Appui, DG Digital transformation	8/11/19	65
Coordinatrice Participation citoyenne	Auderghem, Service participation citoyenne	7/01/21	59
Chargée de participation citoyenne	Etterbeek, Service participation citoyenne	18/06/21	39

Chargé de participation citoyenne	Watermael-Boitsfort, Service participation citoyenne	22/06/21	90
Coordinator at the Citizen Participation Service	Bruxelles-ville, Bruxelles Participation	16/09/21	47
Solidarité internationale et projets citoyens	Jette, Solidarité internationale et projets citoyens	20/10/21	65

Annexe 2. Arbre thématique : typologie des agents publics de la participation



Annexe 3. Arbre thématique simplifié : les interactions des agents publics de la participation



